

RÉVÉSZ BÉLA\*

## A modern államiság képe az 1989-es politikai egyeztető tárgyalásokon\*\*

A magyarországi rendszerváltással foglalkozó (szak)irodalom mára már könyvtárainyra duzzadt, mégsem állíthatjuk, hogy sikerült volna minden vetületét alaposan feltárni és elemezni. Ráadásul a folyamat meghatározóan politikai jellege többé-kevésbé háttérbe szorította az egyéb –így az államtani – vonatkozású megközelítéseket is.

### *I. Az állam pártállami reformja mint alkotmánymódosítás<sup>1</sup>*

Ha normativista oldalról szemléljük az államszervezet rendszerváltáskori átalakulását-átalakítását kézenfekvőnek tűnik elsősorban az Alkotmány változásaira vonatkozó nézetek majd a konkrét politikai és jogalkotói döntések felidézése. Az 1980-as évek közepére immár nemcsak az ellenzék köreiből, de a pártállam reformerőiben és a közjogászokban megérett a felismerés: modernizálni szükséges az 1949-ben szovjet mintára megalkotott, majd 1972-ben megreformált alkotmányt, mert az még szocialista viszonyok között sem képes követni az új világ gazdasági rendszerbe illeszkedni kívánó Magyarország társadalmi-gazdasági problémáit. A gazdaságban a piac, a társadalmi-politikai viszonyokban a jogállamiság és a demokrácia követelményeit kellett volna érvényesíteni, és ezek az igények a 80-as évek végére kezdték szétfeszíteni a szocialista alkotmányosság kereteit.

Az MSZMP Politikai Bizottsága 1988. május 31-én fogadott el állásfoglalást az Alkotmány felülvizsgálatáról, és kérte fel a Kormányt az előkészítő munkák megkezdésére, megszervezésére. Ennek közvetlen politikai előzménye az 1988. május 20-22-én tartott pártértekezlet volt, amelyen a Kádár János által vezetett régi gárdát leváltotta a Grósz Károly vezette középnevezetű. Újra hatalmi pozícióba került a reformszárny két markáns egyénisége, Pozsgai Imre és Nyers Rezső, államminiszterként. Néhány héttel

\* Dr. habil. Révész Béla egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

\*\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<sup>1</sup> Bővebben lásd: RÉVÉSZ BÉLA: *A pártirányítás évtizedei (1944–1990)*. In: „Az Igazságügyi Minisztérium története” 2. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 338. p.

később Kulcsár Kálmán akadémikus lett az igazságügy-miniszter, aki határozott elképzelésekkel rendelkezett az új alkotmány tartalmát illetően.

A párthatározat szakmai megalapozásaként három forrás is megemlíthető. Elsőként a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájának tevékenysége, amelyet 1981-től Kilényi Géza vezetett. A Programiroda tervezésében több tucat tanulmány készült, közülük 18 kötet „Az Alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozása” c. sorozat keretében is megjelent.

A második a Németh Miklós, MSZMP KB osztályvezető, későbbi miniszterelnök felkérésére 1987 szeptemberére elkészült könyv, amelynek címe: „Javaslat az Államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra”. Szerzői: Kulcsár Kálmán, Sárközy Tamás és Kilényi Géza. A kötet felvázolta a demokratikus jogállam irányába való elmozdulás lehetséges és szükséges irányait, továbbá szervezeti formáit, a valódi parlamentarizmus kibontakozásától kezdve az Alkotmánybíróságon át a közigazgatási bíraskodásig.

A harmadik a Magyar Tudományos Akadémia 1988. májusi közgyűléséhez kapcsolódó, a Közgazdaság és Jogtudományok Osztálya keretében tartott osztályülés az Alkotmányosságról. Az egyik fő előadást ezen a rendezvényen is Kilényi Géza tartotta „Az államszervezet az alkotmányban” címmel.

1988. júliusában a Kormány határozatot fogadott el az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről és szakmai szervezeti kereteiről. A kormányhatározat szerint a párt irányításával, az Igazságügyi Minisztérium szakmai előkészítésével ki kell dolgozni előbb az Alkotmány korszerűsítésének koncepcióját, majd az alaptörvény szövegtervezetét, és a Központi Bizottság, valamint az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Bizottsága által megtárgyalt anyagok kerülhetnek a Kormány, majd az Országgyűlés elé. Az alkotmányozási folyamatnak még az 1990-ben esedékes általános országgyűlési képviselőválasztások előtt, népszavazással való elfogadással kellett volna lezárulnia. Az alkotmány-előkészítési munkát a novemberben kinevezett közbiztonsági miniszterhelyettes, Kilényi Géza irányította.

Az Igazságügyi Minisztériumban 1988. november 30-ára elkészült első szabályozási koncepciót még megtárgyalták a párt és állami alkotmány-előkészítő szervek, majd az észrevételeknek megfelelően átdolgozott, 1989. január 31-ei dátummal elkészített második koncepciót március 8-9-én megtárgyalta és egyhangú szavazással elfogadta az Országgyűlés. Ezt követően azonban már nem az elképzelt forgatókönyv szerint alakultak az események.

Március végén az MSZMP Politikai Bizottsága utasítást adott az igazságügy-miniszternek, hogy haladéktalanul készítsen törvényjavaslatot a köztársasági elnök intézményének bevezetésére. A hivatalos indoklás szerint ez azért szükséges, mert a választások lebonyolításához és az új kormány megalakításához elengedhetetlen egy stabil pont az államszervezetben e folyamat, levezényléséhez. Ez a stabil pont pedig csak az államfő lehet.

Az igazságügyi tárca el is készítette a törvénytervezetet, mégpedig alkotmánymódosítás formájában, hiszen az új államfő intézményesítése csak így volt lehetséges. A kodifikátorok a feladat teljesítésekor túlmentek a megrendelésen, mert már az új választások után folyamatosan ülésező parlamentre és az annak felelős kormányra vonatkozó szabályokat is beépítették a tervezetbe. E törvényjavaslattal egyidőben készült el az Igazságügyi Minisztériumban a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló, valamint

az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet is. Ezeket együtt jelentették meg az országos napilapokban, és szerveztek róluk szakmai és társadalmi vitákat. Az IM vezetői konzultációra hívták a frissen megalakult ellenzéki szerveződések, pártcsírákat is, ezek azonban nem jelentek meg. Nevükben Kónya Imre, a Független Jogász Fórum elnöke, az alakulóban lévő Ellenzéki Kerekasztal életrehívója és koordinátora jelezte, hogy látszatkonzultációra nem hajlandók, nem adják a nevüket olyan törvényekhez, amelyeket akarattuk ellenére is elfogadhat a hatalom. Az Ellenzéki Kerekasztal csak egységesen, érdemi, egyenrangú felek közötti egyeztetésre hajlandók, ennek meg kell teremteni a szervezeti kereteit.

Június 13-ig két szálon futottak az események. A Kormány véglegesítette és benyújtotta a törvényjavaslatokat az Országgyűléshez, amelynek megyei képviselőcsoportjai és bizottságai megkezdték azok tárgyalását. Ezzel párhuzamosan az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal képviselői hosszú tárgyalások után megállapodtak a politikai átmenetről szóló tárgyalások szervezeti kereteiről és fő témáiról. Így az ún. Harmadik Oldal (Hazafias Népfront, SZOT, Nőtanács, stb.) képviselőivel kiegészített Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I. témakörében, amely a demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározását kapta feladatul, az 1. munkabizottságban került sor a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság jogintézménye bevezetésének megtárgyalására. Az 1989. június 10-én aláírt megállapodás másnapján a Kormány kérésére az Országgyűlés felfüggesztette e törvényjavaslatok tárgyalását a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások befejezéséig.

Június 13-án került sor az első plenáris ülésre, majd az I/1. munkabizottságban június 16-án kezdődött meg az az alkotmányozási munka, amely szeptember 18-án, az addigi tárgyalások lezárásáról szóló megállapodás aláírásával végződött. Az I/1. munkabizottságban a tárgyalások alapjául a Kormány által a Parlamenthez benyújtott alkotmánymódosító-javaslat és Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat szolgált. A tárgyalások nehezen indultak, mert az Ellenzéki Kerekasztal nem kívánta létrehozni a parlamenti választások előtt sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróság intézményét. A Harmadik Tárgyalófél pedig nem rendelkezett egységes, határozott véleménnyel egyetlen fontos kérdésben sem. Néhány munkabizottsági ülés után azonban korrekt szakmai légkör alakult ki, megállapodás született arról, hogy mindegyik tárgyalófél benyújtja az általa fontosnak tartott alkotmánymódosító javaslatait. Azokat megtárgyalják, és összefüggésükben dönt mindegyik oldal arról, mit támogat a többiek javaslataiból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elsősorban az ideologikus részekről szerette volna megtisztítani az alkotmányt (párt vezető szerepe, szocialista államcélok, az alapjogoknak a dolgozó nép érdekében való gyakorlása, stb.). Döntő fordulatot hozott a Harmadik Tárgyalófél magatartásában, hogy az Igazságügyi Minisztérium egyik képviselőjének, Holló Andrásnak a biztatására felvállalták az emberi jogokra vonatkozó szabályok korszerűsítését, és így a tárgyalásokban való részvételük konstruktívabbá vált. Az MSZMP tárgyalódelegációjában ülő kormányzati tisztviselők is kibővítették a maguk javaslatát demokráciát és a jogállamiságot szolgáló új elemekkel, és elfogadták – feltételesen, egyelőre felsőbb szintű politikai jóváhagyás nélkül! – a másik két oldal javaslatait. A továbbiakban az IM képviselője által így egybeszerkesztett javaslatról folyt a vita, heteken át. Lépésről lépésre haladva egyre több kérdésben született megállapodás, amelyet a középszintű tárgyalásokon jóváhagytak, a még vitás kérdésekről pedig tovább folyt a

megbeszélés. Fontos segítséget jelentett a végleges megállapodáshoz vezető úton az Antall József által megtalált formula a köztársasági elnökről. Ennek nyomán az MSZMP és a kormány eredeti javaslatát átalakítva, az 1946. évi I. törvénnyel bevezetett szabályozást vették át, és így olyan hagyományra lehetett a szabályozást visszavezetni, amelyet a szuverén, nem kommunista Magyarország alakított ki. (Megjegyezhető, hogy a mechanikus átvétel később bizonyos alkalmazási nehézségeket okozott.)<sup>2</sup>

A tárgyalások kölcsönös kompromisszumában kialakított alkotmánymódosítás végül a kényes jogállami igényeknek is megfelelt, ezért az Ellenzéki Kerekasztal elismerte: ez már alkotmánybírói védelemre érdemes alkotmány. Így nem volt akadálya az Alkotmánybírósról szóló törvénytervezet elfogadásának sem, amelyet a tárgyalások utolsó hétvégéjén, rohammunkában véglegesítettek a tárgyalódelegációk. A Kormány a megállapodásnak megfelelő tartalommal átdolgozott törvényjavaslatokat nyújtott be, és azokat az Országgyűlés elfogadta. A tartalmában új alkotmányt, a köztársasági államformát 1956 forradalmára emlékezve 1989. október 23-án hirdette ki Szűrös Mátyás házelnök a Parlament erkélyéről.

## II. A hivatalos államreform koherens ellenzéki alternatívája<sup>3</sup>

A Szabad Demokraták Szövetsége liberális, polgári radikális, szociáldemokrata hagyományokat követve, a többpártrendszer kialakulási folyamatában – a Fideszhez vagy a Magyar Demokrata Fórumhoz képest – viszonylag későn, 1988. november 13-án alakult meg a Jurta Színházban. Közvetlen szervezeti előzménye, az 1988. május 1-én létrehozott Szabad Kezdeményezések Hálózata hangsúlyozott módon ellenzéki civil tömörülés volt, amely a független ellenzéki csoportok közötti információ csere megteremtését, s politikai alternatíva kidolgozását tűzte ki célul. A szervezet magját a demokratikus ellenzék alkotta, bár az ismertebb tagjai közül néhányan más politikai szervezetben találták meg a helyüket.

Az 1988. novemberi alakuló összejövetelen, ezeregy száz résztvevő közül kilencszázkilencvennyolcan szavaztak az SZDSZ megalakítása mellett. Elfogadták a párt politikai hitvallásának számító Elvi Nyilatkozatot, s az alapszabály tervezetét. A kezdeti kis fővárosi értelmiségi (bíráói szerint „belvárosi”) párt három fázisban, a rendszerváltás programjának közreadásával (1989. április), a „négy igenes” népszavazást megelőző (1989. szeptember-október) aláírásgyűjtéssel, valamint a Duna-gate ügyel (1990. január-február) vált országos párttá. Az SZDSZ első küldöttgyűlésére 1989. március 19-én, illetve április 16-án került sor a Corvin moziban. A szervezők a helyszínválasztással a szovjet katonai megszállásra és 1956-os forradalomra kívántak utalni. A tanácskozáson elfogadták az SZDSZ huszonegy társadalomtudós közreműködésével készített, hetvenhét oldalas, a Rendszerváltás programja című politikai munkatervét. Ez volt az első

<sup>2</sup> TÖKÉS RUDOLF: *Újragondolt történelem*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2018. 469–475 pp.

<sup>3</sup> Az ellenzéki nézeteket, álláspontokat kiemelt figyelemmel kísérő állambiztonság „elismerését” is kivívta a tárgyalta SZDSZ-program, jelentve a párt és a belügyi vezetésnek, hogy a különböző pártok elképzeléseihez képest a szabad demokraták programja a legátfogóbb és legegységesebb jövőkép a politikai rendszer és az állam jogállami átalakítására. RÉVÉSZ Béla: *Az Ellenzéki Kerekasztal és az állambiztonsági szervek*. In: Alkotmányos forradalom. (Szerk.: Bozóki András) Új Mandátum Kiadó. Bp., 2000. 420–478. pp.

olyan nyilvánosan, nagy példány-számban megjelent átfogó politikai program, amelyen olvasható volt a szerzők neve. A szövegek készítői Magyarország semlegességét, nyugatias típusú alkotmányos berendezkedését és szakértői kormány alakítását javasolva elvetették a harmadikutas reformelképzeléseket.

A Szabad Demokraták Szövetségének 1989. március 19-én elfogadott elvi nyilatkozata és programja markáns államképet prognosztizál.<sup>4</sup>

*„Az ember és a polgár alapjogai*

Az állam, hogy egyes polgárok életét és személyi szabadságát, illetve javait az erőszakos veszélyeztetéstől, illetve elsajátítástól megvédje, a fegyveres kényszer monopóliumával rendelkezik. A kényszerfunkcióit e feladatra korlátozó államot hívjuk a modern viszonyok között demokráciának. Az állam eltorzulása, ha visszaélve erőszakmonopóliumával maga tör polgárai életére vagy szabadságára és sajátítja el javaikat. Ezt nevezzük diktatúrának. A modern diktatúrának végletesen erőszakos válfaja a totalitarizmus; langyossá szelídült megértő változata a paternalizmus. Míg a totalitárius diktatúra mindig valamilyen feladatra mozgósító, addig a paternalista változata megelégszik azzal, hogy az alattvalók nem támasztanak követeléseket a hatalom mibenlétével és működésével kapcsolatban. Az állampolgárok vélemény-, illetve akaratközösségeinek az állammal kapcsolatos igényeit, követeléseit a pártok és más tömörülések szervezik. Feladatuk, hogy az igényeket úgy formálják politikai akarattá, hogy az képes legyen az állam működését befolyásolni. Politikának átfogóan a társadalom vélemény- és akaratközösségei, illetve a hatalom egymással szembeni erőszakmentes akaratérvényesítését tekintjük. Alapintézménye a politikai párt, mely az állam polgárait a politikai közösség egész működésével kapcsolatban képviseli. A pártok küzdőtere a parlamentáris demokrácia. A demokrácia része a parlament falain kívül folytatott alkotmányos politikai küzdelem is. [...]

Amennyiben az állampolgárok különböző csoportjai egymással ütköző érdekeiket az államon keresztül, állami intézkedések kiharcolásával érvényesítik, akkor politikai harcról beszélhetünk. Ahol az állampolgárok érdekösszeütközései közvetlenül nyilvánulnak meg ott magánviszonyokról van szó. E felfogásban magánviszonynak tekintjük az olyan, csak egy-egy sajátos érdek képviselőjére specializálódó szervezetek tevékenységét, mint amilyenek a szakszervezetek, munkaadói érdekképviselők, s az egyesületek legkülönbözőbb válfajai.

Míg a paternalisztikus államfilozófia a közhatalom mindenhatóságának áldásos munkálkodásától várja társadalmának boldogulását, addig a demokratikus jogállam elsődlegesen állampolgárainak öntevékenységre épít. A demokratikus jogállamban a szabadságjogok eredendően az állam indokolatlan beavatkozásainak akarnak határt szabni azokon a területeken, amelyeket fenn kell tartani jogi kapcsolat általános szabályaihoz kötött állampolgárok és közösségek autonómiája számára. A szabadságjogok abból a felfogásból indulnak ki, hogy a társadalom akkor fog az elvárásoknak megfelelően működni, ha szavatolva van az állampolgárok öntevékenysége. [...]

<sup>4</sup> MAGYAR BÁLINT – PETŐ IVÁN (szerk.): *A rendszerváltás programja*. SZDSZ. Budapest, 1989.

*Folyamatosan ülésező erős országgyűlést*

A választási- képviseleti rendszerben a társadalom politikai tagoltságának és nem a területi, foglalkozási vagy életkori sajátosságainak kell megjelennie. Az ütőképes és egységes kormány működését már a választójog szabályaival meg kell alapozni; ugyanakkor a demokratikus átmenet időszakában minden számottevő politikai tömörülésnek joga van a parlamenti szószerkezet. A magyar országgyűlés egykamarás. A demokratikus választási rendszerben a képviselői mandátum szabad, a képviselők az egész nemzetet képviselik, a képviselők visszahívására nincs mód. [...]

*Reprezentatív államfőt.*

A magyar köztársaság elnöke olyan, az egész nemzetet képviselő személyiség, aki felette áll a politikai csatározásoknak. A köztársasági elnököt az országgyűlés vita nélkül választja. A köztársasági elnök megbízatása 5 évre szól. Újraválasztása csak egy alkalommal lehetséges. A köztársasági elnök nem lehet a kormány, illetve az országgyűlés tagja, nem folytathat más díjazással járó foglalkozást. A köztársasági elnök intézkedéseinek érvényességéhez általában a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges. [...]

*Erős és egységes kormányt.*

A magyar köztársaság erős és egységes kormánya mindenben felelős a folyamatosan ülésező országgyűlésnek. A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll.

A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés vita nélkül választja. Megválasztottnak az tekinthető, aki az országgyűlés tagjai többségének szavazatát elnyerte. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A legfőbb közigazgatási ügyek ellátásával a miniszterelnök és a miniszterek vannak megbízva. A miniszterelnök határozza meg a kormány általános irányvonalát és ezért viseli a felelősséget. Ezen az irányvonalon belül minden miniszter hatáskörében önállóan jár el és ezért felelős. A miniszterelnök és a miniszterek együttesen felelnek a kormány aktusaiért. A miniszterek közötti véleményeltérések esetében a kormány dönt. A miniszterelnök évente köteles az országgyűlésnek részletesen beszámolni az ország helyzetéről. [...]

*Depolitizált fegyveres testületeket.*

A magyar honvédség kötelessége a haza katonai védelme. A rendőrség feladata a belső rend és a közbiztonság fenntartása. A magyar köztársaság fegyveres erőinek kül-földi alkalmazásáról kizárólag az országgyűlés határozhat. Az alkotmányos hatalmi szervek, ha a rendőri erők erre nem elegendők, akkor a törvényben szabályozott módon igénybe vehetik a honvédséget az alkotmányos intézmények, valamint az állampolgár-ok demokratikus szabadságának védelmére, valamint elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítség nyújtására. A fegyveres testületek létszámának és szervezésük alapvonásainak az állami költségvetésben szerepelniük kell. A fegyveres testületek főparancsnoka a miniszterelnök. A fegyveres testületek felett egyetlen politikai párt, egyetlen állampolgári csoportosulás sem rendelkezhet közvetlenül. Aktív szolgálatban lévő hivatásos katonák, rendőrök és rendőrségi tisztviselők politikai pártokba való be-lépésére. vonatkozóan a törvény korlátozat állapíthat meg. Alkotmányellenes az akár csak közvetetten is politikai célt szolgáló fegyveres testületek létrehozatala és működtetése. A fegyveres testületek működését a parlament illetékes bizottsága folyamatosan ellenőrzi. [...]

*Az alkotmány őre az alkotmánybíróság.*

Az alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén érvénytelennek nyilvánítja a törvényeket és más jogszabályokat. Az alkotmánybíróság eljárását az állampolgárok is kezdeményezhetik, ugyanakkor az alkotmánybíróság az állampolgári keresetet tárgyaláson kívül is elutasíthatja, ha az eleve nem látszik sikeresnek, vagy nem várható tőle alkotmányos kérdés tisztázása. [...]

*Valóban független bíróságot.*

A rendes bíróságok bírói elmozdíthatatlanok. A hivatásuk betöltésével élethossziglan megbízott bírákat a Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács nevezi ki pályázati úton. A Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács elnöke a köztársasági elnök, alelnöke a Legfelső Bíróság elnöke, kétharmadát a kinevezett bírák, egyharmadát az országgyűlés választja. A Tanács eljár nemcsak a bírák kinevezési vagy áthelyezési, de fegyelmi ügyeiben is. A bíróságok elnökeit maguk az érintett bírák választják meg. A Legfelső Bíróság tagjait az országgyűlés választja. A bírói hivatás összeférhetetlen bármely politikai párt tagságával. Az államellenes, a sajtó, valamint a legsúlyosabb bűncselekmények esetében esküdtszék közreműködésével történik az ítélezés. Katonai bíróságok kizárólag védelmi helyzetben működnek. A törvényben megállapított esetek kivételével minden közigazgatási határozat a rendes bíróságok előtt megtámadható. A rendőrhatalom nyomozás felügyeletét a bírói szervezetrendszerbe tartozó vizsgálóbíró látja el. [...]

A tanácsok a helyi lakosság önkormányzatai. Alkotmányunknak a tanácsokat nem elkülönül helyi állami szervként, hanem hangsúlyozottan és kifejezetten a helyi lakosság önkormányzataként kell meghatározni. A tanácsok alkotmányosan garantált saját hatáskörükben kizárólag törvényességi felügyelet alatt állnak. Tulajdon hatáskörükben külön törvényes felhatalmazás nélkül is tanácsrendeletet alkothatnak. Az állam központi szervei a tanácsokat és ezek igazgatási szerveit csupán saját hatáskörükön kívül, ott is kizárólag törvényes felhatalmazás alapján utasíthatják. [...]

*Modern piacgazdaságot és ne múlt századi kapitalizmust.*

A magántulajdonon alapuló, modern piacgazdaság nagyon messze távolodott attól a múlt századbéli gazdasági és kulturális mintáktól, kezdetleges kapitalizmustól, amelynek ébren tartott emléke sokakat visszariaszt a radikális tulajdoni reformtól. A tőkepiacnak, a finanszírozásnak, az állami gazdaságpolitikának olyan sokrétű eszköztára alakult ki, amelyek révén elkerülhetők a visszatérő válságok. Megerősödtek a szakszervezetek, kiépültek a dolgozók jogi védelmére, a munkanélküliek segélyezésére, a piaci erők egyéb káros következményeinek kordában tartására hivatott intézmények és eljárások. Kiépült a jóléti állam.

A – számos régi helyébe lépő – újfajta egyenlőtlenség minden bizonnyal súlyos megpróbáltatást jelent majd a társadalom, a magyar kultúra számára. De tudatosítani szükséges, hogy jelentékeny magánvagyonok részvétele nélkül piacgazdaság nem működhet. Egyszerűen nem ismerünk olyan »harmadik utat«, amely a gazdasági jólét és alkalmazkodóképesség, a politikai stabilitás és a társadalmi szolidaritás piacgazdaságban elért szintjére vezetne. Felelős politikai erő ilyen harmadik utat – itt és most – nem tudhat kijelölni.”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> RIPP ZOLTÁN: *Szabad Demokraták: Történeti vázlat a Szabad Demokraták Szövetségének politikájáról*. Napvilág, Budapest, 1995. 35. p.

A szabad demokraták programjának működőképességét jelezte, hogy nem csak az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalási pozíciót és képviselt elveit határozták meg, de a három hónapon át tartó tárgyalások során az Nemzeti Kerekasztal által jogszabályi javaslatok formájába konvertált politikai szándékok domináns elemeivé váltak.

### *III. Viták és megoldások 1989 nyarán*

Az 1989 nyarán lezajlott háromoldalú tárgyalássorozatot időszakát belpolitikailag az MSZMP dezintegrálódása,<sup>6</sup> és az ellenzéki pártok további térnyerése<sup>7</sup> jellemezte. Ugyanekkor azonban az Ellenzéki Kerekasztalon belül is láthatóbbá, érzékelhetőbbé váltak a nézetkülönbségek. Voltak olyan kérdések, amelyekben – hosszú viták után – az EKA egyetértésre tudott jutni önmagán belül: ilyenek voltak például a választójogi törvény vagy a pártfinanszírozás kérdései. Voltak olyan kérdések, amelyekben az EKA szervezetei egységesek voltak, de az MSZMP-vel nem jutottak megegyezésre. Ilyen volt a közszolgálati média feletti pártkontroll megszüntetésének kérdése, a munkásőrség azonnali, jogutód nélküli felszámolásának igénye, a pártvagyonnal való elszámolás követelése (amelynek az MSZMP nem tulajdonosa, csak kezelője volt), valamint a pártszervezetek munkahelyi szerveződése tilalmának kimondása.

A köztársasági elnöki intézmény létrehozására vonatkozóan – az 1946. évi I. törvény alapján – háromoldalú konszenzus született.<sup>8</sup> Abban azonban a kezdeti egyetértés után az Ellenzéki Kerekasztalon belül is éles viták alakultak ki, hogy mikor kerüljön sor a köztársasági elnök megválasztására (illetve a nép, vagy az új parlament által). Ebben a kérdésben 1989 augusztusától az Ellenzéki Kerekasztal nem tudott egységes álláspontot képviselni az MSZMP-vel szemben, ezért folyamatosan halogatta az erről hozandó döntést. Végül az SZDSZ és a Fidesz szeptember közepén úgy döntött, hogy mivel a tárgyalásokon olyan nagy jelentőségű kérdések maradtak nyitva – mint a pártvagyonnal való elszámolás problémája, a munkásőrség fennmaradása vagy megszüntetése, a munkahelyi pártszerveződés engedélyezése vagy tilalma és a köztársasági elnök megválasztása idejének és módjának problémája –, hogy ezek miatt nem írja alá a szeptember 18-i megállapodást és népszavazást kezdeményez a megoldatlan kérdésekben.

Itt, ezen a ponton kettészakadt a Kerekasztal. A megállapodást aláíró szervezetek többsége (BZSBT, KDNP, MDF, MNP) úgy vélekedett, hogy a tárgyalásoknak egy szakasza zárult csak le, így semmi akadálya a nyitva marad kérdések későbbi tárgyalásos rendezésének. A népszavazást kezdeményező SZDSZ és Fidesz viszony úgy látta,

<sup>6</sup> 1989. június 24-től átalakult az MSZMP vezetése, Grósz Károly pártfőtitkár helyébe egy négyfős vezetés lépett, amelynek tagjai Nyers Rezső, Grósz Károly, Németh Miklós és Pozsgay Imre lettek. A Politikai Bizottságot átalakították és kibővítették, a testület ettől kezdve Politikai Intéző Bizottság elnevezéssel működött tovább.

<sup>7</sup> 1989. június 16-án több mint kétszázezer ember jelenlétében vettek búcsút a Hősök terén Nagy Imrétől és mártírtársaitól. Ez az esemény – amelyen Vásárhelyi Miklós, Mécs Imre, Rácz Sándor, Zimányi Tibor és Orbán Viktor mondott beszédet – később a rendszerváltás szimbóluma lett. Július 6-án megtörtént Nagy Imréék jogi rehabilitálása is: a Legfelsőbb Bíróság utólag felfementette a kivégzett egykori vezetőket. Július végén és augusztus elején az akkor legnépszerűbb ellenzéki párt, az MDF jelöltjei – összellenzéki támogatással – fontos győzelmet arattak az időközi választásokon.

<sup>8</sup> A Magyarország államformájáról szóló 1946:I. törvénycikk tizenkilenc szakaszából tizennyolc az elnök intézményével foglalkozik.



hogy nincs esély e kérdések tárgyalásos megoldására, mert az MSZMP megkezdte az előkészületeket a mielőbbi közvetlen elnökválasztásra, sőt, még októberi átalakuló kongresszusán is hitet tett a pártok munkahelyi szerveződése mellett.<sup>9</sup> A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája megfigyelői státusára hivatkozva maradt távol a szeptember 18-i megállapodás aláírásától. Az MSZDP – amely a megállapodást csak azzal a megjegyzéssel írta alá, hogy nem ért egyet a szabad választások előtti közvetlen elnökválasztással –, valamint a megállapodást teljes egészében aláíró FKGP érzekelte a közhangulat (és párttagságuk véleményének) gyors változását és utólag csatlakozott a nyitva maradt négy kérdésben aláírásokat gyűjtő, népszavazást követelő „koalícióhoz”.

A nézeteltérés és viták ellenére az Ellenzéki Kerekasztal mindvégig a konszenzusos döntéshozatal elvén működött, ezért akár csak egyetlen szervezet vétője is megakadályozhatta volna a többiek megállapodását. Ennek elkerülésére született meg a sokat vitatott kompromisszum: az ellenzék radikális szárnya lemondott vétőjogáról, így lehetővé tette, hogy a többiek aláírassák a megállapodást. Cserébe még ott, az aláírási ceremónia televíziós nyilvánossága előtt jelenthette be a népszavazási kezdeményezést, amely így azonnal országos politikai ügygé válhatott. Végül az EKA mérsékelt és radikális szárnyának önkéntelen együttműködése mégis kényszerhelyzetbe hozta az MSZMP-t. Az EKA mérsékeltjeivel való aláírás megkötötte az MSZMP kezét a sarkalatos törvények<sup>10</sup> és az alkotmánymódosítás parlamenti elfogadtatása kérdésében: így, ennek következményeként születhetett meg 1989. október 23-án a harmadik köztársaság. Az EKA radikális szervezetei viszont azonnal elindíthatták petíciós kampányukat, amelynek eredményeként az 1989. november 26-án megtartott „négy igen”-es népszavazáson biztosították a szabad választásokhoz vezető legrövidebb utat.<sup>11</sup> Az 1989. szeptember 18-i megállapodás aláírásával, valamint a novemberi „négy igenes” népszavazás sikerével együtt – bár munkáját 1990 április végéig tovább folytatta – teljesült az Ellenzéki Kerekasztal eredeti célja: békés úton eljuttatni az országot a demokrácia küszöbéig, a szabad választásokhoz.

Azt a tárgyalási modellt, amely intézményes formát kívánt biztosítani a politika legális és pre-legális szereplői számára eltérő, sőt, ellentétes érdekeik, értékpreferenciáik, szándékaik, törekvéseik kifejezésére és ezek – lehetőség szerinti – konszenzusos döntésekké alakítására formálisan az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről szóló, 1989.

<sup>9</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások utolsó, 1989. szeptember 18-i ülésén az SZDSZ nevében Tölgyessy Péter indokolta a zárómegállapodás aláírásától való tartózkodásukat: „A Szabad Demokraták Szövetsége azzal a tudattal ült le ide a tárgyalóasztalhoz, hogy a tárgyalások során jussunk olyan megállapodásra, amely alapján mindent megteszünk azért, hogy ebben az országban végre szabad választások legyenek, de egyetlen olyan intézkedéshez nem adhatjuk az aláírásunkat, amelyek megelőznék a nép által szabadon választott Országgyűlés jogkörét. (...) Úgy döntöttünk, nem vállaljuk ezért a felelősséget, hogy a magyar történelem nem egy demokratikus irányban halad, nem egy demokratikus átmenet felé folyik a haladás, hanem adott esetben esetleg egy elnöki rendszer felé.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. k., 78. sz. dokumentum.

<sup>10</sup> Az Országgyűlés 1989. október 26–28-i ülészakán napirendre tűzte, majd október 17-én elfogadta az ún. sarkalatos törvényeket az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybírásról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Büntető Törvénykönyv módosításáról, és a büntetőeljárás törvény módosításáról.

<sup>11</sup> Lásd: Az Országgyűlés 41/1989. (XII. 27.) OGY határozata a népszavazás eredményéről, 1989. december 21. Magyar Közlöny 1989. 97. sz.

június 10-én aláírt háromoldalú megállapodás alakította ki. Ezt konkretizálta az a megállapodás, amelyet a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatosan 1989. június 21-én írtak alá a tárgyalófelek.<sup>12</sup>

A több mint három hónapig működő struktúra biztosította a politikai és jogi rendszer átalakításának tárgyalási kereteit.

### PLENÁRIS ÜLÉS

*Politikai deklarációk színtere.*

(Résztevők: szervezetenként 3-3 fő, továbbá az Országgyűlés elnöke által megfigyelőként elfogadott szervezetek képviselői.)

*Jószolgálati bizottság:* Bármely szinten felmerült problémák megoldására.

(Résztevők: oldalanként 3-3 fő.)

### KÖZÉPSZINT

*Politikai egyeztető bizottság*

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

A demokratikus átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása.

*Gazdasági és szociális bizottság*

(Résztevők: szervezetenként 2-2 fő.)

A gazdasági és szociális válság leküzdésének stratégiai feladatai.

### SZAKÉRTŐI SZINT

*I. Politikai munkabizottságok*

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

- I/1. Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybírók kérdései.
- I/2. A politikai pártok működésének jogi szabályozása
- I/3. A választásokkal kapcsolatos kérdések, a választójogi törvény
- I/4. A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosításának elvei
- I/5. A tájékoztatás és az információ kérdései és az új tájékoztatási törvény
- I/6. Az erőszakos megoldásokat kizáró garanciák megteremtése

*II. Gazdasági munkabizottságok*

(Résztevők: oldalanként 5-5 fő.)

- II/1. Gazdasági válság kezelésének stratégiai kérdései (adósságprobléma, szerkezetátalakítás, infláció).
- II/2. A gazdasági válság szociális következményei és kezelésének módjai.
- II/3. A tulajdonreform, különös tekintettel az állami vagyon átalakulására.
- II/4. A földtulajdon és a szövetkezeti törvény kérdései.
- II/5. A költségvetési reform és az államháztartási törvény.
- II/6. A versenyjog és a monopolelles jogi szabályozások jogi akadályainak lebontása.

<sup>12</sup> Lásd: *Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatos egyes kérdésekről.* (SZ. N.) Népszabadság, 1989. június 22.

A tárgyalások hármas szerkezetében a munkabizottságok jelentették a valódi műhely-szintet, amelynek keretében a résztvevők először fejtették ki álláspontjukat, s amelyen a nézetkülönbségek is először körvonalazódtak. A tárgyalások módszeréből következően a középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon a munkabizottságok képviselői a „műhelyekben” kialakult megállapodások fő vonalait ismertették, majd összegezték azokat a kérdéseket, amelyekben a szakértők között nem jött létre konszenzus, s ezeket bocsátották vitára. Azokban az esetekben, amelyekben a középszinten sem alakult ki konszenzus, a kérdéseket visszautalták a szakértői szintre. A tárgyalópartnerek elvi politikai és szakmai megállapodása végül a középszinten született meg, az ünnepélyes aláírásra pedig a plenáris ülésen került sor. A munkabizottsági egyeztetések rendkívüli mélysége, sokrétősége, a témák sokasága, a tárgyalópartnerek aprólékos-körültekintő gondossága folytán ezek a viták a tárgyalások középszintjén már csak jelzésszerűen jelenhettek meg.

A munkabizottsági ülések jelentőségét növeli az is, hogy a szakértői viták nem fejeződtek be a középszintű tárgyalásokat lezáró 1989. szeptember 18-i megállapodással, hanem éppen ennek megfelelően a továbbra is nyitott kérdésekről – többek között a választások nyilvánosságáról, a tájékoztatási és információs törvényről, vagy a politikai kérdések erőszakos megoldásának kizárásáról – még 1989. november végén is folytatódtak a tárgyalások a munkabizottságokban.<sup>13</sup>

A tárgyalások struktúráját illetően a tárgyalópartnerek az 1989. június 10-én aláírt megállapodásban rögzítették, hogy az érdemi tanácskozás plenáris üléseken és bizottságokban folyik majd, s ez utóbbiak feladata az lesz, hogy szakértői szinten készítsék elő a középszintű tárgyalásokat. A megállapodás ugyanakkor lehetővé tette azt is, hogy ezek a munkabizottságok – újabb szakértők bevonásával – albizottságokat hozzanak létre.

Az első, reprezentatív jellegű nyitó plenáris ülésre 1989. június 13-án került sor, a második plenáris ülésre pedig június 21-én. Ekkor a tárgyalófelek felolvasták szándéknyilatkozataikat, és megállapodtak a tárgyalások témáit és munkarendjét illetően. Ezt követően a három tárgyalópartner kijelölte a maga szakértőit, és az 1989. július 6-i középszintű politikai egyeztető tárgyaláson Pozsgay Imre bejelentette, hogy június 30-áig mind a hat politikai munkabizottság megalakult és elkezdődött az érdemi munka.

A tárgyalások témáival kapcsolatban azonban a tárgyalópartnerek véleménye több ponton is eltérő volt: egyfelől a tekintetben, hogy a politikai és gazdasági témák milyen súllyal szerepeljenek a politikai szakértői egyeztetéseken, másfelől abban, hogy mi tartozik szorosan a békés átmenethez elengedhetetlenül tisztázandó kérdések közé. Az MSZMP az előrehozott választások lehetőségét szem előtt tartva – annak jogi előkészítéseként – elsősorban az I/1-es, az I/2-es és az I/3-as munkabizottságban folyó munkát sürgette, azaz az alkotmánymódosítással, a párttörvénnyel és a választójogi törvénnyel összefüggő kérdések tárgyalását. Az Ellenzéki Kerekasztal számára ugyanakkor fontos volt, hogy a visszarendeződést megakadályozó politikai és jogi garanciákat már rövid távon is biztosítsa, továbbá az is, hogy a nyilvánosságot

<sup>13</sup> Bár az I/-6-os – az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésével foglalkozó – munkabizottság 1989. november 8-i ülése december 6-ára még kitűzte következő ülését, de semmilyen adat nem támasztja alá, hogy erre sor került volna. Így a munkabizottságok 1989 novemberében valóban befejezték működésüket és ettől kezdve csak az Ellenzéki Kerekasztal folytatta munkáját 1990. április végéig.

hozzáférhetővé tegye az ellenzék számára a tárgyalások ideje alatt és különösen a választásokat megelőző időszakban. Ezért az I/4-es, az I/5-ös és az I/6-os munkabizottságok témáinak tárgyalását főként az EKA szervezetei szorgalmazták.

A partnerek között a tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban sem volt egyetértés. Az EKA a június 10-i megállapodást követő egyeztető megbeszéléseken szembesült azzal, hogy a tárgyalások ténylegesen nem két, hanem három szinten folynak majd, s ennek következtében az EKA várakozásával ellentétben a legfontosabb döntéseket nem a plenáris üléseken, hanem a középszintű bizottságokban hozzák. Ez pedig azt jelentette, hogy egyfelől az MSZMP-nek sikerült kivonni a párt főtitkárát a tárgyalásokból és őt csak a biztonságos reprezentatív szerepben felvonultatni, másfelől a hármas struktúra következményeként a középszintű politikai egyeztető tárgyalások munkabizottsági ülésnek minősültek, s mint ilyenek a megállapodás értelmében zártak voltak; egészen augusztus 24-ig, amikor az EKA határozott kérésére nyilvánossá váltak.<sup>14</sup>

### *3. Az államreform-koncepciók változó prioritásai*

A háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül a legjelentősebb munkát az I/1. számú bizottság végezte. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka fontossága.<sup>15</sup> „Anyajogágként” a közjog egyébként is gyűjtőterülete a többi jogág alkotmányos alapelveinek, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisebbíti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis, ha a korabeli sajtót, vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembetűnő az I/1-es bizottság szerepének túlsúlya.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban készült a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások jelentős elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irá-

<sup>14</sup> A tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 24-i ülésén levelet fogalmazott meg a középszintű politikai egyeztető tárgyalások aznapi ülése számára. Eszerint „felkérjük a Politikai Egyeztető Tárgyalások résztvevőit, egyezzenek bele, hogy a középszintű tárgyalások a teljes nyilvánosság, a sajtó, rádió, televízió színe előtt folyjanak.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 9. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 3. kötet 61. sz. dokumentum.

<sup>15</sup> Lásd: 34. sz. jegyzet.

nyait<sup>16</sup> Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata konkretizálta a teendőket: „A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejtő György elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízta a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály folyamatosan gondoskodjon az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”<sup>17</sup>

A politikai bizottsági döntést követően hozta meg a Minisztertanács az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul veszi az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretekről szóló előterjesztését.<sup>18</sup> Az 1988. június 29-én igazságügyi miniszterre kinevezett Kulcsár Kálmán tíz munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jöllehet a vitában felmerült –, hogy új alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. Kulcsár Kálmán a további, eldöntendő kérdések körébe sorolja, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egypártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy ‘átmeneti’ jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapítja: „A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a

<sup>16</sup> A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20–22. Budapest, Kossuth, 1988. 262–263. pp.

<sup>17</sup> Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MNL OL M – KS – 288. f. 5/1072. ö. e.

<sup>18</sup> Az Alkotmány felülvizsgálatának szakmai szervezeti kereteivel kapcsolatban a határozat 2. sz. melléklete megállapította: „1. Az Alkotmányban szabályozandó egyes témák szabályozási koncepciójának kialakítására a tudományos élet, valamint az érdekelt állami és társadalmi szervek képviselőiből munkabizottságokat kell létrehozni. A munkabizottságokban részt vesznek országgyűlési képviselők is, valamint a tudománynak azok a képviselői is, akik az elmúlt időszakban az Alkotmányban szabályozandó kérdésekben alternatív javaslatokat dolgoztak ki. A munkabizottságok között létre kell hozni a kodifikációs bizottságot is, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetőleg a munkabizottságok részkoncepciói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása. 2. A munkabizottságok tevékenységét az igazságügyminiszter által vezetett, az egyes munkabizottságok vezetőiből álló tudományos-szakmai bizottság koordinálja és irányítja.”

3. Az Alkotmány előkészítésének sokoldalú szakmai-tudományos megalapozása, az alkotmány koncepció és az Alkotmány-törvényjavaslat kidolgozását végző szervek munkájának elősegítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumban – erre a munkára függetlenített munkatársakból – Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárságot kell létrehozni. A Titkárság feladata a tudományos kutatások összehangolása, a munkabizottságok munkájának koordinálása, szervezése és segítése, valamint a bizottsági anyagok és jogszabálytervezetek előkészítésénél a titkársági teendők ellátása.” A Minisztertanács 2022/1988. (HT. 7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Határozatok Tára, 1988. augusztus 25. 7. sz.

harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. »sztálini« alkotmányt tükrözi, éspedig bizonyos vonatkozásban szinte 'hívebben', mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani." Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése.”<sup>19</sup>

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként Kilényi Géza 1988. szeptember közepére készítette el az alkotmányozás politikai szempontból legfontosabb – korábban már említett – kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmányelőkészítő bizottság elé is bekerült. Ez az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívta a figyelmet: „A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók 'politikai hitelképességétől', ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzeti kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.”<sup>20</sup> 1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmányelőkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának korábban már említett szabályozási koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak. A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai a következők:

„a) A politikai közéletben bizonyos ideig vita folyt arról, hogy új Alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-es Alkotmány átfogó módosítására van-e szükség. A tudományos kutatás kezdettől fogva új Alkotmányban gondolkodott. Az Alkotmány felülvizsgálatának összesített tapasztalatai egyértelműen és vitán felül álló módon ezt az álláspontot támasztották alá. Mivel e kérdésben az előzetes koncepció megvitatása során is teljes volt a nemzetazonosság, s ezt később országgyűlési állásfoglalás is megerősítette, ma már indokolatlan annak terjedelmes kifejtése, hogy milyen érvek szólnak az új Alkotmány megalkotása mellett. Elegendő annyit leszögezni, hogy 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmusképünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további

<sup>19</sup> Lásd KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.)* 1. kötet. Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991. 43–63. pp.

<sup>20</sup> I. m. 71. p.

jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, s ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmánykoncepcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt.

b) Ismeretesek olyan szocialista alkotmányok, amelyek sokkal inkább politikai deklarációra, mintsem törvényre emlékeztetnek. Van olyan alkotmány is, amelynek egyes fejezetei egy régi politikai gazdaságtani tankönyv kivonatának tűnnek. Az előkészítés során teljes nézetazonosság nyilvánult meg a tekintetben, hogy Alkotmányunk alaptörvényi – azaz jogszabályi – jellegét kell kidomborítani, és nem kerülhetnek az Alkotmányba politikai jelszavak. Másfelől viszont a szabályozás legyen áttekinthető és közzérthető, hogy az Alkotmány valamennyi állampolgár közkinségévé, az állampolgári alapműveltség szerves részévé válhasson. Ennek megfelelően a szövegezés nem lehet sem öncélúan jogászokdó, sem elméletieskedő.

c) Szorosan összefügg az iménti kérdéssel az Alkotmány szabályozási mélysége, az egyes rendelkezések részletessége és konkrétsága. Általános az a vélemény, hogy az új Alkotmány nem maradhat meg a hatályos szöveg igen magas fokú absztrakciós szintjén, hanem annál konkrétabbnak kell lennie, hogy az Alkotmányba foglalt szabályok minél szélesebb körben érvényesülhessenek közvetlenül – azaz más jogszabályok közbejötté nélkül – a jogalkalmazásban. Ebből eredően nyilvánvaló, hogy az új Alkotmány a jelenleginél nagyobb terjedelmű lesz. E törekvés azonban nem vezethet terjengősségre, az alaptörvénynek részletszabályokkal való »felhígítására«.

Irreális az a célkitűzés, hogy minden, államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmány és csakis az Alkotmány szabályozzon. Továbbra is szükség lesz az Alkotmányhoz szorosan kapcsolódó, politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű törvényekre, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának felső szféráját. A most említett törvények részben a legfontosabb állami szervekre (az Alkotmánybíróságra, a tanácsokra, a bíróságokra) vonatkoznak, részben az állam és a társadalmi szervezetek kapcsolatát szabályozzák (a politikai pártokról szóló törvény, a szakszervezeti törvény), részben pedig az egyéni és kollektív állampolgári alapjogokat vonják szabályozási körükbe (a gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a nemzetiségekről, a lelkiismereti szabadságról szóló törvény).

Az előzetes koncepció megvitatása során helyeslést kapott az a javaslat, hogy – számos más országhoz hasonlóan – egyfelől az Alkotmány, másfelől az „egyszerű” törvények (pl. bányatörvény, vízügyi törvény, építésügyi törvény) között hozzunk létre egy közbenső kategóriát, az „alkotmányos törvények” kategóriáját, s az e körbe tartozó törvények kiemelkedő politikai és alkotmányjogi jelentőségét a törvényelőkészítés és a döntéshozatal szabályozásánál is juttassuk kifejezésre (pl. minősített többséggel történő elfogadás). Így az országnak továbbra is egy alkotmánya lesz, ugyanakkor az alkotmányos törvények bizonyos mértékig „tehermentesítik” az alkotmányt, mivel lehetővé

teszik, hogy még a legfontosabb szabályozási tárgykörökre vonatkozó részletszabályokat se kelljen maradéktalanul belefoglalni az alaptörvénybe.

d) Állásfoglalást igényel az a kérdés is, hogy az új Alkotmány milyen mértékben tükrözze a már elért eredményeket, s milyen mértékben legyen előremutató, programadó. Nyilvánvaló, hogy ma egy alkotmány nem lehet olyan értelemben programadó, mint 1949-ben, hiszen akkor az Alkotmány rögzítette az új típusú állami szervekre (a tanácsokra, a bírósági és az ügyészségi szervezetre) vonatkozó alapvető szabályokat, s az Alkotmány elfogadását egy vagy több évvel később követte e szervek tényleges létrehozása. Napjainkban számot kell vetni a tanácsok, a bíróságok stb. létezésével. Más kérdés, hogy az Alkotmány ennek ellenére nem szorítkozhat a tényleges helyzet statikus szabályozására, hanem annyiban előremutatónak kell lennie, hogy a szabályozás kidolgozásánál az említett szervek rendszerének és működési elveinek korszerűsítésére kell törekedni. Nagy valószínűséggel rendelkezik majd az Alkotmány új, ez idő szerint nem létező jogintézményekről is, s végül az állampolgári jogokra nézve olyan szabályozást nyújt, amelynek számos elemét az Alkotmányt követően kidolgozásra kerülő törvények fogják majd realizálni.

Alapvető fontosságú, hogy az új Alkotmány legyen időtálló. Ez is amellet szól, hogy ne törekedjünk statikus szabályozásra, hanem engedjünk teret a tulajdoni viszonyok, a gazdasági rendszer, a politikai intézményrendszer – alkotmányos rendünkkel és az Alkotmányban rögzített társadalmi céljainkkal összhangban álló – spontán fejlődésének. Ez más megfogalmazásban annyit jelent, hogy az Alkotmány ne akadályozza indokolatlan megkötöttségekkel az egészséges irányú kibontakozást, s ezt csak olyan mértékben szorítsa korlátok közé, amilyen mértékben azt az alkotmányos rend védelme elengedhetetlenné teszi. Ez nehéz és felelősségteljes jogszabályszerkesztési feladat, mivel megköveteli a társadalmi folyamatok prognosztizálását. (Nyilvánvaló például, hogy sok vonatkozásban más alkotmányos szabályozást igényel a többpártrendszerű struktúra, mint az egypártrendszer.)

A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy 'naprakész' szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, s e tekintetben éppoly kevésbé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában.

e) Azok az elvi-elméleti alapok, amelyekre az új Alkotmány felépül, a jelenlegitől eltérő szerkezeti tagolást – így egyebek között fejezet-sorrendet – igényelnek, s ez korántsem pusztán formai kérdés. E tekintetben is indokolt figyelembe venni a szocialista alkotmányfejlődés alapvető tendenciáit.

Hatályos Alkotmányunk az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló fejezetet meglehetősen hátul, sorrendben hetedikként helyezi el. Ez összefüggésben áll azzal, hogy az irányadónak tekintett sztálini alkotmánykonceptió nem tulajdonított nagy jelentőséget e tárgykörnek – Alkotmányunk például egyetlen mondattal 'intézi el' az emberi jogokat –, s az Alkotmány államszervezet-centrikus volt. Indokolt az említett tárgykör jelentőségét azáltal is kifejezésre juttatni, hogy a megfelelő fejezet az Alkotmány elejére, a társadalmi rendről szóló fejezet mögé kerül, s így megelőzi az állami szervek egyes típus-



sairól szóló fejezeteket. Célszerű más szerkezeti változtatásokat is végrehajtani. (Ezek a jelen szabályozási koncepcióban még nem tükröződnek teljeskörűen.)<sup>21</sup>

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhez.<sup>22</sup> Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter kísérőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”<sup>23</sup> „Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejti György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsai Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügyminiszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, s véleményt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”<sup>24</sup> Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium, annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet<sup>25</sup>. Ettől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkot-

<sup>21</sup> I. m. 106–111. pp.

<sup>22</sup> A koncepció a politikai rendszer szabályozásával kapcsolatban megállapította: „A politikai rendszer szabályozása során kiemelkedő jelentőségű kérdés a pártnak, illetőleg pártoknak az Alkotmányban való megjelenítése. Ezzel kapcsolatban a következőkből célszerű kiindulni. Társadalmunk marxista – leninista pártja nem attól a társadalom vezető ereje, hogy ezt az Alkotmány deklarálja, hanem attól, hogy egyre inkább politizáló párttá válik, amely nem csupán a nép érdekében, hanem a néppel politizál, s meggyőzi politikai céljai helyességéről az állampolgárokat. Ennek megfelelően a párt nem tör jogilag garantált hegemón helyzetre. A hazánkban kibontakozott politikai mozgásokat figyelembe véve belátható időn belül nagy biztonsággal előre jelezhető a többpártrendszer kialakulása; ezzel az Alkotmány rendelkezéseinek kidolgozásánál számolni kell. Ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére. Nem az Alkotmány feladata a többpártrendszer kinyilvánítása, az Alkotmánynak azonban – a szabályozási mód alapkérdéseinek kifejtettségétől – nem szabad akadályoznia a politikai intézményrendszer természetes fejlődését. Mindezekre figyelemmel az Alkotmányban a politikai rendszerrel kapcsolatban alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal. E szervezetek közül a politikai párt feladata, hogy hozzájáruljon a népakarat kialakításához, illetőleg egyik alapvető szervezeti keretként szolgáljon a politikában való részvételéhez.” Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Továbbá: Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. köt. 409–439. pp.

<sup>23</sup> Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

<sup>24</sup> A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet 408. p.

<sup>25</sup> Magyar Hírlap, 1989. május 10.

mánymódosító javaslat<sup>26</sup>. Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnök intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve azonban a megkezdődött kerekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.<sup>27</sup>

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával más irányú hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét<sup>28</sup>. Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit, ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.<sup>29</sup> Ez a tervezet tartalmazta az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az Országgyűlés hatáskörének módosítását, mely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök tisztségének bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpoli-

<sup>26</sup> MNL OL P. 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

<sup>27</sup> Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

<sup>28</sup> A késedelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban felkészülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejti György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzéki kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednének a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezeti szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügyelnünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd: Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet, 408. p.

<sup>29</sup> Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosító rendelkezések Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla. A tervezet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervezet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezeteik a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.” Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. sz. kötet; ismerteti a Magyar Hírlap 1989. május 10.

tikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtítkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlásszerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania és lojális jogászokkal fel kell töltenie az Alkotmánybíróságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szembenálló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célként tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további alkotmánymódosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambuluma<sup>30</sup> (amint erre az 1. részben már utalás történt) az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> A hatályos alkotmányszöveg preambuluma a következőképpen szól: „Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje éllette és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket. Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasiszmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát. A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit. Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

<sup>31</sup> Az I/1-es munkabizottság 1989. június 7-i (második) ülésén az EKA első ízben javasolta hivatalosan is, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen. A jegyzőkönyv szerint „Az EKA javaslata mellett felhozta, hogy a népköztársaság kifejezés összekötődik egy történelmi korszak megjelölésével, olyan korszakéval, amelytől a demokratikus Magyarországnak az államforma elnevezésében is el kell magát határolnia. Az EKA megítélése szerint a népköztársaság kategória nyelvtanilag is hibás, hiszen a 'köz' világosan kifejezi, hogy az állam a köz, azaz népről szól, az alatt áll, így a »nép« jelző használata felesleges. Formailag nem tartható fenn az államformára vonatkozóan kétféle megjelölés – népköztársaság és köztársaság –, ami az eredeti és a módosított szöveg között állna fenn. Az EK szükségesnek tartja megjegyezni: a demokratikus átalakulás szempontjából nem csak a jogilag kötelező erővel való átalakulás kívánatos, hanem a kompromittálódott jelképektől való

Végül a középszintű politikai egyeztető bizottság elé utalták a kérdést, ez azonban nem tárgyalta az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszméi és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt. Így a preambulum végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulomot az alkotmány.<sup>32</sup> Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekerült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.<sup>33</sup>

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is<sup>34</sup>. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen akkor például alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszthatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett, kompromisszumos tervezetében fogadta el<sup>35</sup>. Az albizottság

megszabadulás is, mivel ez bátorítólag hat a demokratikus átalakulásért küzdő politikai erőkre.” MNL OL P. 2117. 11. doboz. 252. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 2. sz. dokumentum.

<sup>32</sup> Meghatározó szerepet játszott az alkotmánymódosításról folyó vitában, hogy közvetlenül a parlamenti vita előtt, 1989. szeptember 25-én az MSZMP állásfoglalást fogadott el a szabályozási elvekről. Ennek első része megállapította: „A demokratikus szocializmus lényegi vonásai közül különös jelentősége van a társadalom tagjai és az állam közötti viszony törvényes rendelkezésének. Ez egyfelől az emberi és az állampolgári jogoknak a nemzetközi egyezségokmányokkal összhangban álló alkotmányos szabályozását, másfelől pedig a jogállam intézményeinek a kiépítését jelenti. Garanciális kérdés, hogy az Alkotmány és annak alapján a törvények pontosan kijelöljék az állami szervek működésének határait, s ezzel biztosítsák az állampolgári autonómia érvényesülését. Mindehhez a magyar közjogi hagyományok és a nemzetközi alkotmányfejlődés progresszív értékeit hasznosító új alaptörvényre van szükség. (...) A Magyar Szocialista Munkáspárt mellőzhetetlennek tekinti, hogy az új Alkotmányban, mint tartópillérek, a jogállamiság alapelvei maradéktalanul érvényesüljenek. Hazánkban a hatalom a népesség elvén alapuljon. Minden hatalom kizárólagos forrása a nép legyen, amely azt részben népi kezdeményezéssel, népszavazással, illetve demokratikusan választott helyi önkormányzatok és a parlament által gyakorolja. A jogállamiság legfontosabb jellemzője a hatalom megosztása. Ennek jegyében úgy kell kialakítani az állami szervek rendszerét, hogy egyértelmű megfogalmazást nyerjen az egyes hatalmi ágak alkotmányos joga és kötelessége. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Minisztertanács, a bíróságok, valamint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi jogosítványokkal, egymást kontrollálva és kiegyensúlyozva, s ugyanakkor együttműködésre törekedve tevékenykedjenek. Az MSZMP a jogállamiság szempontjából fontosnak tartja, hogy az állam polgárai az állam intézményeit és szimbólumait magukénak vallják. Ez egyúttal az állam stabilitásának és hatékony működésének alapfeltétele.” Lásd: Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke. (A kongresszusi elé terjesztendő javaslat tervezete) A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. köt. 1844–1846. pp.

<sup>33</sup> A preambulum végleges szövege szerint „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:[...]”. Magyar Közlöny, 1989. 74. sz.

<sup>34</sup> A hatályos alkotmány I. fejezete kifejezetten a szocialista társadalom értékrendszerét reprezentálta közjogi formában.

<sup>35</sup> Bár az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaság”-ról beszél, de a 2. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán, középszinten jutottak konszenzusra a felek, mely szerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte<sup>36</sup>.

Magyarország gazdasága jellegét illetően az albizottság konszenzusra jutott, azaz ezt „a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság”-ként definiálták. A középszint elé került – a már említett szocializmus-problémán túl – az a rendelkezés is, mely szerint „a társadalmi érték alapvető forrása a munka”, azonban az MSZMP az I/1-es bizottság szeptember 4-i ülésén feladta addigi elgondolását. A Harmadik Tárgyalófél – néha anakronisztikus módon – ragaszkodott ahhoz, hogy deklarálja az alkotmány a köztulajdon, különösen az öngazgató tulajdon kiemelt szerepét, ami pedig a különböző tulajdonformák egyenlőségével nehezen lett volna összeegyeztethető. Így végül kompromisszumos megoldásként a felek elfogadták, hogy „az állam elismeri a termelői öngazgató és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Mivel ez a megoldás az alkotmány addigra már elfogadott tulajdonvédelmi rendelkezésein túl nem biztosított többletvédelmet vagy többletjogokat a termelői öngazgató tulajdonának, ezért már akkor kérdéses volt, hogy egyáltalán szükség volt-e erre a rendelkezésre.<sup>37</sup>

Az alapjogokra vonatkozó, első fejezetbeni szabályozásról hamar konszenzus született az I/1-es munkabizottságban, bár az alapjogok korlátozhatatlanságának intézménye csak a tárgyalások utolsó szakaszában került be a tervezetbe. Az erről szóló paragrafust viszont a parlament vita után módosította, és éppen a hatékonyabb védelem jelszavával iktatta ki a valódi védelmet jelentő rendelkezést. Így szerepel az alkotmányban a négy klasszikus korlátozási szempont: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc; illetve az az aspektus, miszerint az „egyen szabadsága ott végződik, ahol a másik egyen szabadsága kezdődik”.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Lásd: Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MNL OL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

<sup>37</sup> Az Igazságügyi Minisztérium 1989. január 30-ai keltezésű szabályozási koncepciója igen egyértelmű álláspontot alakított ki a tulajdonviszonyok alapelveivel kapcsolatban: „a) Az Alkotmányban ki kell mondani: Magyarországon elismert és egyenrangú tulajdonforma a közösségi tulajdon és az egyéni tulajdon. Ezek egymás felé nyitottak, vegyülnek, tételes felsorolásuk ezért nem az Alkotmány feladata. Jelentőségére tekintettel megemlíthető azonban az állami és szövetkezeti tulajdon.” A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. i. m. 1. kötet 414. p. A témáról az 1989. szeptember 4-i, majd a szeptember 11-i középszintű politikai egyeztető bizottsági ülésen is tárgyalták, de konszenzus nem született, ezért az I/1-es bizottság 1989. szeptember 13-i ülése ismét napirendre tűzte. Az 1989. szeptember 15-i középszintű politikai bizottsági ülésen az I/1-es bizottság két változatot terjesztett elő: A) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgató, valamint az önkormányzati tulajdon létrejöttét és működését.” B) „Az állam elismeri és támogatja a termelői öngazgató, valamint az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Az Ellenzéki Kerekasztal nem tartotta elfogadhatónak, hogy a termelői öngazgató, mint tulajdonformát az alkotmányban rögzítsék, és abba sem egyezett bele, hogy alternatív javaslat kerüljön az Országgyűlés elé. Végül a tárgyaló partnerek elfogadták az EKA szövegjavaslatát: „Az állam elismeri a termelői öngazgató és az önkormányzat tulajdonának létrejöttét és működését.” Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 17. i. sz. Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 66. sz. dokumentum.

<sup>38</sup> A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátairól szóló kérdést a politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülése teljes egészében visszautalta a szakbizottságba. (Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.;

Az államszervezetről az albizottságban több kérdésben konszenzusra jutottak a felek. Az Országgyűlést illetően a középszintű politikai egyeztető bizottság csak a kormánytagok képviselői mandátumáról, illetve a parlament ülésezéséről tárgyalt, és e kérdésekben hamar létrejött a megegyezés. Az MSZMP a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy egy kül- és hadügyekben jelentős jogkörrel rendelkező köztársasági elnök az államszervezet fontos része legyen, ezt azonban az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik Tárgyalófél nem tekintette a demokratikus átmenet előfeltételének, ezért egyáltalán nem támogatta a javaslatot. Miután az MSZMP – formális és informális csatornákon – világossá tette, hogy a végső megállapodás lényegi feltételének tekinti a kérdést, az EKA ebben a kérdésben kidolgozott konszenzusa felbomlott. Formálisan ugyan érvényben maradt a korábbi határozat, ám a szakadás elkerülhetetlennek látszott, hacsak nem sikerül valamilyen megoldást találni. A megbomlott egységet helyreállítani látszott az MDF azon javaslata, hogy az 1946:I. törvényt alapul véve találjanak valamilyen megoldást. Ezt a Kerekasztal és az MSZMP egyaránt elvi alapként elfogadta.<sup>39</sup>

Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 66. sz. dokumentum.) A megállapodás feltehetően az I/1. sz. munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülésén jött létre, de erre vonatkozó adat a jegyzőkönyvben nem található. A szabadságjogok kérdését ezt követően a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén tárgyalta. A munkabizottsági megállapodást Somogyvári István ismertette: „A szabadságjogok gyakorlásának alkotmányos korlátait differenciáltan fogalmazzuk meg. Az alkotmányban egyfelől rögzíteni kell, hogy a joggyakorlásnak milyen általános, a részletes törvényalkotásra, az ítélkezési gyakorlatra, az önkéntes jogkövetésre irányadó korlátai vannak. Eszerint a szabadságjogok gyakorlása nem sértheti aránytalanul súlyosan mások jogait és szabadságát, e jogok gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekményre való felhívást. Ugyanakkor az alkotmányban azt is szabályozni szükséges, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni egyes alapvető jogokat, például az élethez való jogot, a személyi szabadsághoz, a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság gyakorlásához való jogot.” Az EKA ellenvetése a megfogalmazással kapcsolatban az volt, hogy az „aránytalanul súlyosan” kifejezés kerüljön ki a szövegből, mert mint Szabad György mondta: „ez a megfogalmazás jogbizonytalanságot szül, sőt félelmet gerjeszthet”. A Harmadik Oldal egyetértett ezzel. Somogyvári István a felvetésre azt válaszolta, hogy ebben a megfogalmazásban munkabizottsági szinten a felek között egyetértés volt, elfogadták azt az elvet, hogy szükség van a büntetőjogi korlátozáson túl más típusú, alapvetően a személyiségi jogokat érintő korlátozásra, azaz „ha valaki valamilyen szabadságjogot gyakorol, akkor ennek a jognak természetes korlátja az, hogy mások, e jog gyakorlásában szenvedő alanyként szereplő más személyeknek a jogait nem sértheti aránytalanul súlyosan. Ilyen típusú korlátozás jelenleg is van a sajtótörvényben, lesz valószínűleg a jövőben is, a gyűlekezési törvényben, és ezek természetes korlátozások, amelyekre a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya is lehetőséget ad. Ha az alkotmányból elmaradna ilyen szabály, akkor nem lenne jogalapja a külön alkotmányerejű törvényben megfogalmazott ilyen típusú korlátozásoknak, és féltő, hogy előjönne az az érvek, hogy ha ilyen alkotmányos korlátozás nincs, csak büntetőjogi típusú korlátozás van, akkor milyen alapon fogadna el az Országgyűlés egyéb korlátozásokat. Elhangzottak olyan érvek, hogy polgári törvénykönyv alapján is lehet személyiségi jogi védelemnek a korlátait megalapozni. Szeretném felhívni az így érvelők figyelmét arra, hogy a polgári törvénykönyv is alkotmányon alapul, tehát az alkotmány elsődlegessége ebből a szempontból vitathatatlan.” Az EKA végül elfogadta azt a javaslatot, hogy a tárgyalófelek rögzítsék: a jogelvben, mely szerint minden szabadságjog gyakorlásának vannak korlátai, egyetértenek, az albizottság pedig dolgozzon ki erre szövegjavaslatot.

Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 16. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.

<sup>39</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén hosszú vita után megállapodás született abban, hogy az alkotmányba a köztársasági elnöki intézmény az 1946: I. törvénycikknek megfelelően kerüljön be, egy záradékkal: az első köztársasági elnök megválasztására csak a parlamenti választás után kerülhet sor, addig ideiglenesen az Országgyűlés elnöke látja el e tisztséget. A javaslatot Antall József ismertette a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. augusztus 30-i ülésén. (Lásd: MNL OL 2117. 7. doboz, 12. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 66. sz. dokumentum.) Az I/1-es bizottság 1989. augusztus 31-én ülésén előterjesztett javaslat a következő: „Az EKA álláspontja és javaslata az alkotmánymódosítás tárgyában Az államfői jogkör, illetve az államforma. Az EKA nem tartja elfogadhatónak az előterjesztett alkotmány-

Az MSZMP első, kompromisszumosnak szánt alkotmánytervezetének a köztársasági elnökkel foglalkozó része ugyan korábbi javaslatán alapult, azonban az eredeti tervezet-hez képest az elnöki hatáskör egyértelműen gyengült; nem szerepelt az államfő jogosítványai között a parlamenti ülés elnapolásának joga, illetve radikálisan lecsökkent az elnök kormányral kapcsolatos jogköre. Ez a tervezet már nem tette tehetővé az elnök számára, hogy részt vegyen a kormányülésen, illetve azt sem, hogy tájékoztatást kérjen egy adott ügyben a Minisztertanácsról. A miniszterelnöki tisztség betöltésére e szöveg szerint az államfő nem javaslatot tehet, hanem megbízhat valakit kormányalakítással. Az albizottsági tárgyalások során az Ellenzéki Kerekasztal taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve hogy olyan intézményeket hozzon létre, vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmánymódosítás útján, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben. Ennek során újrafogalmazásra került a parlament, a kormány hatásköri listája, a rendkívüli és szükségállapot, továbbá igen részletes lett a vészhelyzet szabályozása. Az 1946:I. törvénynek megfelelően kapta meg az elnök a parlament feloszlásának és – az MSZMP javaslatára, az Ellenzéki Kerekasztal ellenére – elnapolásának jogát. A lemondására vonatkozó szabály, azaz az országgyűlési hozzájárulás megkövetelése, illetve az alelnöki tisztség megszüntetése és a megüresedett államfői poszt ideiglenesen a törvényhozás elnöke általi betöltése is mind az 1946:I. törvényhez való visszatérést jelentették. Ugyanennek a tradíciónak az újjáélesztését jelenti az elnök – későbbi alkotmánybírói határozat szerint<sup>40</sup> szinte teljes – politikai felelőtlenségének megteremtése a miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzés intézményének bevezetésével.

módosításban felvázolt köztársasági elnöki intézményt, annak jogkörét, jogosítványát. Ezért korábban arra az álláspontra helyezkedett, hogy e tárgyan nem kíván részletes tárgyalásokba bocsátkozni az I/1-es szakbizottságban, mert a parlamenti választások után összeülő új Országgyűlés feladata lesz a köztársasági elnöki intézmény megteremtése, illetve ezt követően annak megválasztása. Átmeneti megoldásként a parlamenti elnöknek ideiglenes államfői jogkörrel való felruházásában látta a megoldást. Ezt követően az EKA, egyes szervezeteinek újabb állásfoglalását, valamint a másik két oldal általános értelemben megismert alkotmányjogi szemléletét figyelembe véve, az alábbi javaslatot terjeszti a másik két fél elé:

- 1) Az államfő, illetve a köztársasági elnöki intézmény bevezetését javasolja a módosított alkotmányba;
- 2) A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. tc.-ben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul;
  - a) kiegészítve a 11. § (2) bek.-ét a hadsereg főparancsnoki ('legfőbb hadúri') jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;
  - b) azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra (záradékként);
  - c) addig az 1946. évi I. tc. (2) és (3) bek. alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői hatalmat.

A fentiek alapján tehát a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő, az 1948. évi III. tc.-ben foglalt miniszteriális kormányzással (miniszteri ellenjegyzéssel) összefüggő köztársasági elnöki intézmény jönne létre, amelynek az 1946. I. tc. megfelelt. De a magyar törvények egyben a magyar alkotmányosság, a magyar közjogi folytonosság alkotásai, amelyet a demokráciából a diktatúrába való áttérés semmisített meg. Noha nem lehet szó egyszerűen a korábbi törvények újra való [sic!] hatályba helyezéséről, ami megsemmisítené négy évtized jogalkotásait, de átvehető azok szelleme, szerkezete és koncepciója az alkotmánymódosításba. Ezzel mintegy törvényelméleti igazságot szolgáltatunk, és olyan alkotmánymódosítást hajtunk végre, amelyet a magyar nemzet 1948 óta magáénak vallott és szabad választásokon született parlament hagyott jóvá. (*Antall József*)” MNL OL P. 2117. 1. doboz, 130/2. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 17. sz. dokumentum.

<sup>40</sup> V.ö. 48/1991. (IX.26.) AB Határozat.

A ma is hatályos hatásköri lista eredetileg szinte az MSZMP főtítkárnak jogkörét lett volna hivatva rögzíteni, és bár a „köztársasági kisalkotmányra” való hivatkozással az állandó politikai és közjogi kompromisszumkötések és módosítások során legyengült ez a hatáskör, de több ponton mégis inkonzisztens maradt. A legnagyobb problémát talán a békeidőbeli főparancsnoki jogkör jelentette. Ezt a jogkört júliusi javaslatában még az EKA is a miniszterelnöknek akarta adni, a Harmadik Oldal pedig a középszintű tárgyalásig ki is tartott e mellett. Antall József azonban az EKA ülésén kifejezetten ragaszkodott ahhoz, hogy a köztársasági elnök töltsen be ezt a posztot, és az MSZMP is csak ezzel a kitéttel fogadta el tárgyalási alapnak a „köztársasági kisalkotmányt”. Az elnöki funkció meghatározásába bekerült, hogy az államfő – az államszervezet demokratikus működése mellett – a nemzet egysége felett is örököl. Ez újabb lépést jelentett a „közepesen erős” államfő reprezentatív válsága felé, még akkor is, ha ezt az utat a hatásköri lista nem mindenben követte. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos elnöki jogkör pontosítását a kormány júniusi tervezete külön törvényre bízta, a legfontosabb szabályok végül bekerültek az alkotmányba.

Az Ellenzéki Kerekasztal követelésének, azaz a parlamenti elnökválasztásnak közjogi elfogadására csak a záró tárgyaláson került sor. Ekkor Antall József korábbi ígéretéhez híven javaslatot tett egy olyan záradék elfogadására, amely az alkotmánymódosítás szintjén is szabályozta volna, hogy első alkalommal a nép választja elnököt.<sup>41</sup> Ezt a

<sup>41</sup> Antall József a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. szeptember 18-i (utolsó) plenáris ülésén a köztársasági elnök intézményével kapcsolatban a következőket mondta: „Javaslatunk tehát az, hogy az alkotmánymódosításnak azt az előttünk lévő példányát, amelyet az Igazságügyi Minisztérium állított össze a legutóbbi tárgyalások eredményeként, szeptember 12-i dátummal, [azt] véve alapul, a 15. §-ban, a 29/A. § (1) bekezdésében az szerepeljen, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés négy évre választja, tehát az 1946. évi I. törvénycikk alapján. A 4. §-ba beillesztendő a köztársasági elnök megválasztásáról szóló szövegrész az 1946. évi I. törvénycikk 4. §-a alapján. Továbbá a 29/B. § (3) bekezdése, amely így szól: „A köztársasági elnök megválasztásáról alkotmányerejű törvény rendelkezik.” Ez a szövegrész innen kiemelendő és külön kezelendő. Ebből az következik, hogy ez az öt szervezet az alkotmánymódosítást úgy kívánja végrehajtani, hogy az új alkotmányban visszaállítja Magyarország államformáját a köztársaságot. Az 1949. évi alkotmány helyezte hatályon kívül azt a magyar államformát – a köztársaságot –, amelyet az 1945. évi második világháborút követő első szabad választáson megválasztott nemzetgyűlés elfogadott. Ennek indokolását már több alkalommal elmondtam, nem részletezem. Ezzel is jelezni kívánta azt az Ellenzéki Kerekasztal, hogy a köztársasági államformára való vissza- és áttérés nem egy nép feje fölött, valamilyen előre megalkotott törvényt jelent, valamint alkotmánymódosítást, hanem a magyar nép szabad akaratából megválasztott nemzetgyűlés által megteremtett köztársasági államformához térünk vissza az eredeti koncepció szerint, olyannyira, hogy ez a köztársasági törvény egyenesen az 1848. évi III. törvénycikkre, a modern Magyarországot közjogilag megalapozó, a miniszteriális felelősség elvét kimondó törvényre épít. Éppen ezért rendkívüli jelentőségű volt számunkra, hogy ehhez a törvényhez, ennek a koncepciójához térjünk vissza. Ez jelenti tehát a közjogi módosítást. Ugyanakkor figyelembe véve azt a rendkívül nehéz helyzetet, amit az átmenet jelent ma Magyarországon, természetesen hívei vagyunk annak, hogy békés átmenet legyen. Magyarországon, ha idegenek nem avatkoztak ebbe bele, az átmenetek maguktól mindig békések voltak, vértelenek voltak a magyar forradalmak is. Éppen ezért mi ennek hívei vagyunk, és ennek jegyében az egész tárgyalás [anyagát] képező globális megegyezés részeként az átmenet időszakára kivételként elfogadjuk azt, hogy a zárórendelet úgy szóljon: 'Ha a köztársasági elnök megválasztására az új Országgyűlés [megválasztása] előtt kerül sor, a politikai átmenet időszakában, akkor a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos [szavazással] választják meg négy évi időtartamra.' Ennyit kívánunk az alkotmányhoz csatolni záradékként, abból kiindulva, hogy a különleges átmeneti időszak lehetővé teszi és ugyanakkor indokolt is ezt a megkülönböztetést, és ez egyben azt is jelenti – s ennek közjogilag egyértelműen az az értelme –, hogy az új parlament összeülése előtt egy közvetlenül megválasztott köztársasági elnök álljon az ország élén, de ez a köztársasági elnök, akit közvetlen választással választanak



megoldást az MDF és – az MSZDP kivételével – a történelmi pártok fogadták el; az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá a megállapodást.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója javasolta, hogy az alkotmány mégis közvetlenül és hat évre rendelje választani a köztársaság elnökét, ennek megfelelően szabályozta volna az alaptörvény az államfő felelősségre vonását is. A bizottság csupán Antall József azon kijelentésének engedett, mely szerint, ha ezt a módosító javaslatot elfogadja a parlament, az ellenzék felmondottnak tekinti az 1989. szeptember 18-án kötött megállapodását. Ennek nyomán a bizottság a képviselők lelkiismeretére bízta a döntést. Ekkor száztíz képviselő szavazott mellette, így végül az eredeti megállapodást iktatta alkotmányba az Országgyűlés.<sup>42</sup>

Az Alkotmánybíróságot eredetileg mint a pártok működésének kontrollálóját, és nem mint alkotmányvédő szervet kívánta életre hívni az MSZMP. A kormány által júniusban a parlament elé terjesztett javaslat tizenegy tagból álló Alkotmánybírósággal számolt, a német modellt átvéve két kollégiumba tömörítette volna a bírákat. Többes jelölést írt elő a tervezet, a jelölőbizottságot az Országgyűlés választotta volna – ennek pontos részleteiről nem szól a javaslat –, valamint a Magyar Jogász Szövetség és a Magyar Tudományos Akadémia további négy főt delegált volna a testületbe. Az Alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit kifejezetten erre a tisztségre javasolta választani a tervezet. A törvényjavaslat tizenkét évben állapította meg a bírói mandátumot azzal, hogy az alkotmányörök megbízatása hetvenéves korukban megszűnik. A pártok alkotmányossági felügyelete mellett a klasszikus alkotmánybírósági jogköröket állapította meg – megszorításokkal – a javaslat. A legfontosabb alkotmánybírósági jogkört, az utólagos normakontrollt csak az Országgyűlés egésze, valamely bizottsága, illetve bármely képviselő indítványozhatta volna, ugyanez a joga meg lett volna a köztársasági elnöknek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a kormány bármely tagjának, a bíróságoknak és az érdekképviselői szervezeteknek, valamint a tanácselnököknek. Ugyanakkor a normakontroll érvényesülését alaposan leszűkíti a tervezet, mivel azt az Országgyűlés minősített, kétharmados többsége által felülbírálnak teszi.<sup>43</sup>

---

meg, annak az intézménynek lesz a várományosa, amelyet megteremtünk és érintetlenül hagyunk, tehát annak a köztársasági elnöki intézménynek, amit a magyar történelmi folytonosság alapján ezek között a falak között újra megalkothattunk.” MNL OL P. 2117. 7. doboz, 19. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. IV. kötet 78. sz. dokumentum.

<sup>42</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. XXXI. törvényt az Országgyűlés 1989. október 18-i ülésén fogadta el.

<sup>43</sup> Már a tárgyalások második szakaszában – annak addigi tapasztalatait is felhasználva – dolgozta ki újabb alkotmánybírósági koncepcióját az Igazságügyi Minisztérium, amely a normakontrollal kapcsolatban megállapította: „Legfontosabb és gyakori feladata az alkotmánybíróságnak az úgynevezett normakontroll, amely lehet preventív vagy utólagos. Elsősorban az utólagos normakontroll szabályozásának van jelentősége. Ennek lényege, hogy egy megalkotott jogszabály alkotmányosságának kérdésében az alkotmánybíróság dönt és, ha a jogszabály nem felel meg az Alkotmánynak, nem helyezi hatályon kívül azt, hanem kimondja, hogy alkotmányellenes volta miatt nem alkalmazható. Az alkotmánybíróságnak ez a döntése a jogalkalmazó szervekre általános érvénnyel kötelező. Másik megoldás lehetne, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az alkotmánybíróság felhívja a jogalkotó szervet a jogszabály hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, és ha a kötelezett ennek nem tesz eleget, csak akkor hoz hatályon kívül helyező vagy megváltoztató határozatot, amelyet az MK-ban kihirdet. Egyes nézetek szerint az alkotmánybíróság törvénnyel kapcsolatban csak arról döntsön, hogy az megegyezik-e az Alkotmánnyal. Ha a döntés alkotmányellenességet állapít meg, akkor az alkotmánybíróság elnöke ezt a döntést részletesen indokolva az Ország-

Egy ennyire szűkített hatáskörű Alkotmánybíróságot az Ellenzéki Kerekasztal nem fogadott el, egyébként is csak akkor egyezett volna bele a testület felállításába, amikor egy védelemre érdemes alkotmánytervezetben már meg tudtak egyezni a felek. Ekkor is feltételül szabta, hogy a törvények megsemmisítésének jogkörével is rendelkezzen az AB, továbbá döntéseit csak az alkotmányozó hatalom bírálhassa felül. További feltételként az EKA javasolta, hogy bárki kezdeményezhesse az Alkotmánybíróság eljárásait, valamint hogy előre egyezzenek meg a bírák személyében. Ez utóbbi úgy történt, hogy csak az első öt bírát választotta meg az akkori parlament, két személyre az MSZMP, kettőre az EKA, egyre pedig közösen tettek javaslatot. További öt bírát az új parlament, újabb ötöt pedig az 1995-ben hivatalban levő Országgyűlés választhatott volna – az ellenzék kérése szerint kétharmados többséggel. Az első öt bírónál az összeférhetetlenségi szabályok alól az EKA kivételt engedett.<sup>44</sup>

Munkabizottsági szinten született ugyan megegyezés az állampolgári jogok országgyűlési biztosairól, ám az ezen intézmény részletes szabályairól szóló törvény ekkor még nem, csak 1993-ban került a parlament elé, így az alkotmányvédelem ezen szerve csak ezt követően tudott felállni.

Az Országgyűlés egyik bizottsága a parlament őszi ülészaka elé terjesztette az Állami Számvevőszékről szóló törvényt, ezért a szerv alkotmánybeli szerepeltetése is felmerült a tárgyalásokon. A vita lényegében arról folyt, hogy folyamatosan ellenőrizze-e az ÁSZ a költségvetési kifizetéseket, vagy csak utólagosan tehesse ezt meg. Az EKA eredetileg ellenjegyzési jogot adott volna a számvevőknek, ettől azonban – mivel az állampárt a folyamatos ellenőrzést elfogadta – elállt. Az ellenzék kérése szerint csak egy elnökhelyettest választhatott volna meg a parlament, az ÁSZ elnöki székét az új Országgyűlés tölthette volna be.<sup>45</sup>

---

gyűlés elé terjeszti és az Országgyűlés kétharmados többségi szavazattal dönt. Ha az Országgyűlés elfogadja az alkotmánybíróság határozatát, akkor módosítja vagy hatályon kívül helyezi a kifogásolt törvényt.” Feljegyzés az alkotmánybíráskodás létrehozásáról. Budapest, 1989. augusztus 3. IM Törvényelőkészítő Főosztály. MNL OL P. 2117. 11. doboz, 283. i. sz.

<sup>44</sup> Az I/1-es bizottság Budapest, 1989. augusztus 23-án a középszintű politikai egyeztető bizottság számára készített feljegyzésben összegezte a viták állását. Ebben az Alkotmánybírósággal kapcsolatos véleménykülönbséget a következőként összegezték: „Az MSZMP álláspontja szerint az Alkotmánybíróság intézményét már a mostani szakaszban is létre kell hozni azzal, hogy először csak négy bíró és egy elnökhelyettes megválasztására kerüljön sor, lehetőséget biztosítva arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak többségét illetve elnökét az új Országgyűlés válassza meg. A Harmadik Tárgyalófél álláspontja, hogy az Alkotmánybíróság felállítása és működtetése az átmeneti időszakban az államszervezet nagymértékű átalakítását eredményezné, ezért felállítását az új Országgyűlés feladatául határozza meg. Az Ellenzéki Kerekasztal az Alkotmánybíróság felállítását nem tekinti a jelenlegi Országgyűlés feladatának, sőt az Alkotmányba erre vonatkozóan korábban beiktatott rendelkezés hatályon kívül helyezését is szükségesnek tartja; azzal a kiegészítéssel, hogy az alkotmánybíráskodás intézményét elvileg nélkülözhetetlennek tekinti.” Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 15. sz. dokumentum.

<sup>45</sup> A középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 11-i ülésén foglalkozott Somogyvári István előterjesztése nyomán az I/1-es bizottságban addig folyt munka eredményeivel, így az Alkotmánybíróság kérdéseivel is: „[...] a felek egyetértenek abban, hogy létre kellene hozni és az alkotmányban is szabályozni kell az Állami Számvevőszék intézményét. Egyetértenek az Állami Számvevőszék hatáskörének megfogalmazásában is, egy eltéréssel. Amiben egyetértés van: az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, felhasználásuk szükségességét és célszerűségét, ellenőrzi a költségvetés hitelfelvételeit és azok törlesztését, ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásától

A politikai átmenet során az ellenzék leginkább egy, a fegyveres erők támogatásával végrehajtandó visszarendeződéstől, illetve diktatúrától tartott; ezért meghatározó törekvése lett, hogy ezen tárgykörben a lehető legrészletesebb és a legtöbb garanciát felmutató alkotmányszöveg készüljön, éppen ezért néha ironikusan „rendkívüliállapot-alkotmánynak” nevezték a Nemzeti Kerekasztal nyomán létrejött alaptörvényt. Önálló alkotmányfejezetbe került a fegyveres erők szabályozása, mely fejezet az EKA javaslata alapján készült. Az akár közvetetten politikai célt szolgáló fegyveres erők alkotmányellenessége nem került be a konszenzusos tervezetbe, csupán az, hogy nem hozható létre politikai célt szolgáló fegyveres testület – így az addig meglevő ilyen szervezeteket az egyesülési jog illetén korlátozása nem érintette.<sup>46</sup>

A rendkívüli állapot végül három külön kategóriában nyert szabályozást: a veszélyhelyzet elemi csapások esetén áll fenn, ilyenkor a kormány jogosult az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvényekkel ellentétes rendeleteket és intézkedéseket hozni. A rendkívüli állapotot „hadiállapot vagy idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye” esetére szűkítették le, ezt csak a parlament, vagy akadályoztatása esetén a négy legfőbb közjogi méltóság egyetértése nyomán a köztársasági elnök hirdetheti ki, egyúttal Honvédelmi Tanácsot hozva létre. A szükségállapot belső lázadás, elemi csapás és ipari szerencsétlenség esetén léphetett életbe, a veszélyhelyzettel való átfedés feloldatlan maradt. A szükségállapot parlament nélküli kihirdetéséhez ugyanolyan folyamat vezet, mint a rendkívüli állapotéhoz, azonban ilyenkor a köztársasági elnök vezeti be a szükséges intézkedéseket, rendeleti úton. A parlamenti vita során a képviselők az alkotmányba iktatták, pontosan mikor tekinthető akadályoztatottnak a parlament, illetve hogy amint lehetőség nyílik a törvényhozás összehívására, azt meg kell tenni; és az Országgyűlés maga határoz az addig megtett intézkedésekről.<sup>47</sup>

---

készített zárszámadást és az állami vagyon kezelését. Az Ellenzéki Kerekasztal mindezeket túl még azt is javasolja, hogy az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése olyan formában történjen, hogy a lényeges tételek kifizetésére csak az Állami Számvevőszék előzetes ellenőrzése mellett kerülhessen sor. Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 4. kötet 73. sz. dokumentum.

<sup>46</sup> A 68. sz. jegyzetben idézett előterjesztés a következőképpen összegzi a fegyveres erők helyzetének megítélésével kapcsolatos álláspontokat: „A fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályai kérdésében egy-két kivétellel mindenben megegyeztek a felek, ezeket nem is kívánom ismertetni. A vitás kérdések közül az első: Az MSZMP és a Harmadik Tárgyalófél a jelenlegi hatásköri szabályoknak megfelelően a rendőrség feladatai körébe javasolja felsorolni az állambiztonság védelmét továbbra is, mert ez ugyan speciális feladat, mégis rendőrségi feladat. Az Ellenzéki Kerekasztal e feladatra külön szervezetet javasol felállítani, a rendőrségtől és a Belügyminisztériumtól függetlenül, csak a Minisztertanácsnak alárendelt szervezetként javasolja működtetni. [...] A következő ilyen kérdés szintén szerepelt már a felek tárgyalásain, ez pedig a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak párttagsága kérdése. Nekünk az az álláspontunk, hogy ezt a vitát nem az alkotmány szintjén kellene eldöntenünk, hanem a párttörvény tárgyalását végző munkabizottságban, ha kialakul majd egy konszenzus, azt a megfelelő törvények – akár az egyesülési jogról szóló törvény, akár a honvédelmi törvény, akár a rendőrségről szóló törvény, ha ilyen születik – rendezhetik. Az alkotmány szintjén egy keretszabályt javaslunk csak megfogalmazni, ami arra utalna, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapíthat meg.” U.o.

<sup>47</sup> A szükségállapottal kapcsolatos kérdésekről az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén tárgyalt, s ezen Tölgyessy Péter következő álláspontját fogadták el: „En elsődlegesen a szükséghelyzetek elrendelését mindenképpen országgyűlési jogkörbe helyezném, méghozzá minősített többséggel. Most ehhez képest az államfőnek nem azt mondanám, hogy ha nem lehet összehívni az Országgyűlést... ez kis ország, és van olyan ország gyakorlata, ahol egész egyszerűen országgyűlést össze kell hívni. Hanem másképp ragadnám

Újrafogalmazta a megállapodás a bíróságok szabályozásának egy részét, az ügyességi fejezet nagy részét, és bírói úton is érvényesíthető módon kodifikálta az alapjogokat. A tanácsok önkormányzati jellegét is alkotmányba iktatta a parlament elé került javaslat, de e fejezet lényegi módosítását, az önkormányzati törvénnyel együtt, 1990-ben fogadta el már a szabadon választott parlament.

A címerről, zászlóról és fővárosról szóló fejezet is – formailag – teljes újraszövegezésen ment keresztül, tartalmilag azonban mindössze annyi történt, hogy a jelképekről való rendelkezést külön törvény szabályozására bízták, a címer pedig az alkotmányból már akkor kiiktatásra került – elsősorban a benne szereplő vörös csillag miatt.<sup>48</sup>

meg a dolgot. Azt mondanám, hogy ha mondjuk az elemi csapás már bekövetkezett, akkor az államfő ki-hirdetheti, ellenjegyzésekkel [...]. Hasonlóképpen azt mondanám, hogy ha az országot megtámadták már, de facto beállt a hadiállapot, akkor. De ha csak veszély fenyeget, akkor egész egyszerűen kizárnám az államfőnek az ilyen típusú jogkörét. Csak azokra vonatkozik, ha jól látható, ténybelileg bekövetkezett valami. Az Országgyűlés valamiért nem hívható össze – szinte kizárt, de mégis ezzel a lehetőséggel számolni kell –, és akkor egy csomó ellenjegyzéssel tudnám ezt elfogadni, de nem úgy ragadnám meg, ahogy ők a szövegben írták ezt. Különösebb megkorlátozások nélkül is az elnöknek volnának ilyen jogkörei, ha egyáltalán az elnöki jogkörbe belebocsátjuk.” (Lásd: MNL OL P. 2117. 1. doboz, 143. i. sz.; Kerekasztaltárgyalások 1989. i. m. 3. kötet 65. sz. dokumentum) A Honvédelmi Tanács kérdésével a középszintű politikai egyeztető munkabizottság 1989. szeptember 11-i ülése foglalkozott, s ekkor Tölgyessy Péter az EKA nevében kifejtette, hogy az EKA csak két esetre javasolja a Honvédelmi Tanács felállítását: háború vagy háborús veszély idején. Ekkor azonban az EKA szerint szükség van egy olyan szervre, amely az ország irányítását végzi, s amelynek elnöke az államfő lenne, tagjai pedig: a Minisztertanács összes tagja, továbbá a parlamenti képviselőkkel rendelkező valamennyi pártfrakció delegálna egy-egy főt a Honvédelmi Tanácsba. „Úgy érezzük, hogy a rendkívüli helyzet valami ilyen típusú tanácsot kíván, és azt hisszük, hogy erre szükség lehet, hiszen tényleg az ország vezetését operatív döntésekkel lekötő szervre van szükség, ahol ezek a vezető szervek, plusz a katonai vezetésnek a vezetői, tehát a vezérkari főnök gyors és operatív döntéseket tudjanak hozni. Tehát egyetértünk az MSZMP-vel, hogy szükséges ilyen Honvédelmi Tanácsnak a felállítását.” – mondta Tölgyessy Péter. Az MSZMP nevében Somogyvári István ezt azzal egészítette ki, hogy a Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartoznának az Országgyűlés által reá utalt döntések, továbbá a köztársasági elnöki hatáskör és a kormány hatáskörének a gyakorlása. Ezért az MSZMP az EKA álláspontjával értett egyet, amely egy nagyobb létszámú és egy komolyabb hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot javasolt. Ezzel szemben a Harmadik Tárgyalófél elképzelése az volt, hogy a testület tulajdonképpen a kormányfőből, az Országgyűlés elnökéből, az államfőből, az Alkotmánybíróság elnökéből állna, amelyben a vezérkari főnök sem szerepelne. Somogyvári István azonban kijelentette: „Ilyen széles hatáskört, tulajdonképpen három fő hatalmi tényezőnek a hatáskörét gyakoroló testület nem állhat véleményünk szerint olyan szűk körű testületből, mint amit a tisztelt Harmadik Tárgyalófél javasol.” A Harmadik Oldal végül elfogadta a másik két tárgyalófél javaslatát. Lásd: MNL OL P. 2117. 7. doboz, 16. i. sz. *Kerekasztaltárgyalások* 1989. i. m., 4. kötet 73. sz. dokumentum.

<sup>48</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 17-i ülésére benyújtott MDF-es csomagterv-javaslat a nemzeti szimbólumokkal kapcsolatban a következőket tartalmazta: „Az alkotmánymódosításban szerepelnie kell a köztársasági elnöki intézmény, a köztársaság bevezetésével a zászló- és címerhasználatnak. A Kossuth-címer és a koronás címer (régí kiscímer) bevezetése kérdésében jelenleg megoszlik a közvélemény, a feloldás az alábbi lehet:

- a magyar állami zászlóban nem szerepelt korábban semmilyen címer (1848-tól sem);
- a Magyar Köztársaság állami címere a Kossuth-címer (ez szerepel a közhasználati hatósági, hivatali stb. gyakorlatban);
- a Magyar Köztársaság történeti címerként, különleges ünnepélyes alkalmakkor (alkotmányjogi jelentőségű ünnepélyes alkalmakkor: Szent István ünnepe stb.) használja a koronás címet (a régi kiscímet).” (Lásd: MNL OL P. 2117. 1. doboz, 142. i. sz. Kerekasztaltárgyalások 1989. i. m., 3. kötet 56. sz. dokumentum.) A középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon a címer kérdésében nem tudtak megállapodni a felek. A parlament elé terjesztett alkotmánymódosítás 33. §-a alapján a zászló meghatározása az Alkotmány része lett volna, a címerét azonban alkotmányerejű törvényre bízta az

Az alapjogi fejezet újírásához a már addig is hatályban levő ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye olyan igazodási pontot teremtett, amely – a többi kelet-európai új demokrácia számára is – mintaként szolgált. A munkához való jogot illetően nem tudtak konszenzusra jutni a felek abban, hogy a „munkához való jogot”, vagy csak a „munka szabadságát” ismerje-e el az alkotmány<sup>49</sup>. A parlamenti vita során az újabb és újabb módosító indítványok beterjesztése után elfogadott szöveg formailag a „B” változat, tehát az ellenzéki javaslat módosítása, ez a módosítás azonban lényegében az „A” változat „B”-ből hiányzó elemeit tartalmazta. Ezért az alkotmány rögzítette az egyenlő munkáért egyenlő bért elvet, továbbá azt a szabályt, mely szerint mindenkinek joga van a munkája minőségének és mennyiségének megfelelő bérhez. A parlamenti vita nyomán ezen pontosítások és átszerkesztések mellett történt néhány változtatás is, így került az alkotmányba a közérdekű adatok megismerésnek és terjesztésének joga, a magyar állampolgárok hazatérésének korlátozhatatlansága, illetve a szociális biztonsághoz való jog<sup>50</sup>.

#### 4. A demokratikus átmenet békés jellegének biztosítékai a tárgyalásokon

Az Ellenzéki Kerekasztal igen korán, az egyeztető tárgyalások megindulását jóval megelőzve felhívta a figyelmet arra, hogy a demokratikus átmenet békés jellegének biztosí-

alkotmánymódosítási tervezet. Az 1990:XL. törvény sem váltott címet, mivel a parlament a javaslatot nem szavazta meg. Ezután csak a koronás címről való javaslat került az Országgyűlés elé, ebből lett az 1990:XLIV. törvény, melyet a minimálisan szükséges 258 szavazattal fogadott el a parlament, így lett a Magyar Köztársaság címere a koronás kiscímer. Lásd: MNL OL P. 2117. 7. doboz, 13. i. sz. Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m., 4. kötet 68. sz. dokumentum.

<sup>49</sup> A munkához való jognak hatályos alkotmánybeli deklarálása is ideológiai értékpreferenciákkal volt terhelt. Az alkotmány 14. §-a ugyanis – csekély módosítástól eltekintve – 1949-től változatlanul hatályban maradt. Eszerint: „14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka. (2) Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék. (3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják. (4) A Magyar Népköztársaság a „Mindenkinek képessége szerint, mindenkinek munkája szerint” szocialista elv következetes megvalósítására törekszik.” 1949-ben a munkáról szóló szakasz a következő indoklással került be az alkotmányba: „A szocialista fejlődés biztosítéka a termelés magasabb rendű megszervezése: a termelés eredményességének, a termelékenységnek az emelése. ‘A munka termelékenysége – mondja Lenin –, ez végeredményben az új társadalmi rend győzelme szempontjából a legfontosabb, a legfőbb dolog. A kapitalizmus a munkának olyan termelékenységét hozza létre, aminőt a jobbágyrendszer nem ismert. A kapitalizmust azzal lehet véglegesen legyőzni és azzal fogjuk véglegesen legyőzni, hogy a szocializmus a munkának új, jóval magasabb termelékenységét hozza létre.’ [...] A munka valóban nem csak jog és kötelesség, hanem ‘becsületbeli ügy’ is. Ez a magasabb igényű munkatudat képes megteremteni egyedül a munka magasabb rendű tartalmát. Ez teszi alkalmassá a dolgozókat arra, hogy önként vállalt munkafegyelemmel, a munkamódszerek a burzsoá rendszerben soha el nem érhető tökéletességével emeljék az ország termelési eredményeit, a termelvények minőségét és mennyiségét. [...] ‘A szocialista rendszer – írja Sztálin – első ízben teremti meg annak lehetőségét, hogy a versenyt valóban széles, valóban tömegméretekben alkalmazzák. Hogy valóban a dolgozók többségét vonják be az ilyen munkába, ahol megmutatják, hogy mit tudnak.’” *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvény és magyarázata*. Összeállította és a magyarázatokat írta: BEÉR JÁNOS ÉS SZABÓ IMRE. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Bp., 1951. 46–47. pp.

<sup>50</sup> V.ö. 61. sz. jegyzet.

tására megfelelő politikai feltételrendszert kell kialakítani. Az EKA ötödik, 1989. április 19-i ülésén, az érdemi tárgyalások mielőbbi megkezdését sürgető nyilatkozattal igyekezett az MSZMP-t tartózkodó magatartásából kimozdítani. A késlekedést azért is tartotta az EKA aggályosnak, mivel „a katasztrófával fenyegető válság” és a „kormány nyilvánvaló tehetetlensége” mellett egyre inkább növekszik az „erőszakos visszarendeződés veszélye”. A kölcsönös bizalom megerősítésére javasolta a nyilatkozat, hogy mind az MSZMP KB, mind pedig az EKA tegyen hivatalos nyilatkozatot az alkotmányosság követelményeinek feltétlen betartásáról. Emellett az MSZMP-től elvárták azt is, hogy ismerje el az Ellenzéki Kerekasztal résztvevőit törvényes alapon álló egyenrangú tárgyalófélnak, és nyilvánítsa ki: semmilyen indokkal nem függeszti fel a politikai jogok gyakorlását. Ezt a kérdést a megindítandó tárgyalások önálló napirendi pontjául javasolta az EKA. A tárgyalás jegyzőkönyve szerint számos megfogalmazás született ennek a témakörnek a meghatározására. Ilyenek voltak például: „a demokratikus átmenet megakadályozásának tilalma”; „biztosítékok a politikai erőszak alkalmazása ellen”; „erőszak politikai célokra használatának tilalma”; „a politikai viták erőszakos megoldása elleni garanciák”; „mindenfajta erőszak kiiktatása a hatalmi viszonyok rendezéséből”; „az ellenforradalom elleni garanciák”; „a politikai tevékenység erőszakmentességének biztosítékai”; „mindenfajta erőszak kiiktatása a hatalmi viszonyok rendezéséből”. Végül „a politikai problémák erőszakos megoldását kizáró garanciák megalkotása” kifejezés került be a nyilatkozatba. Két hónappal később, amikor megállapodás született a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével kapcsolatban, gyakorlatilag ugyanezt az elnevezést kapta az I/6. számú munkabizottság.

A megállapodás az egyes témakörökön belüli további alkérdések meghatározását a munkabizottságok feladatává tette. Az Ellenzéki Kerekasztal kész javaslat-csomaggal érkezett az I/6-os munkabizottság 1989. június 30-i alakuló ülésére. Mindenekelőtt a tárgyalások zavartalansága érdekében felvetették, hogy az annak bármely szintjén részt vevő bizottsági tagok személyes szabadságát védeni kell. Javasolták továbbá a megtárgyalandó kérdések körébe felvenni a munkásörtség megszüntetését; az állambiztonsági szolgálat elválasztását a közbiztonsági, büntildőző és igazgatásrendészeti feladatot ellátó rendőri szervezettől; az állambiztonsági szolgálatnak közvetlenül a Minisztertanács alá rendelését; a fegyveres erők belföldi bevetetőségének újrászabályozását; a fegyveres erők pártirányításának megszüntetését; a társadalmi béke megbontására irányuló kísérlet esetére válságbizottság létrehozását; a szükségállapot belpolitikai okból történő kihirdetésének tilalmát; az idegen csapatok belföldi beavatkozásának és idegen csapatok segítségül hívásának törvényi tilalmát; a személyi szabadságot korlátozó intézkedések megszüntetését, illetve felülvizsgálatát. Később az EKA javaslatainak köre kiegészült az önvédelmi fegyverek visszavonására, valamint az állampolgári jogok szószólója intézményének létrehozására irányuló kezdeményezéssel. Az alapvető cél – ahogyan ezt egy emlékeztető megfogalmazta – mindenképpen olyan jogszabályváltozások vagy új jogszabályok kidolgozása volt, amelyek „a lehető legrövidebb időn belül meggátolják a politikai hatalmat abban, hogy a ma még rendelkezésre álló erőszakos szervek bevetésével megfordíthassa a demokratizálódási folyamatot, s meggátolhassa a szabad választásokat”.

Az MSZMP javaslatai eleinte a fogalmi pontosításokra szorítkoztak. Elsősorban a „politikai átmenet”, illetve az „erőszakos megoldások” értelmezését látták szükségesnek. Az előbbire vonatkozóan itt kialakított konszenzus szerint ez 1989. június 10-től, a

megállapodás megkötésétől a választásokat követően megalakuló új kormány programjának parlamenti elfogadásáig tart. (Később a középszintű politikai egyeztető tárgyalásokon ez a záró esemény az új parlament megalakulására módosult.) Hangsúlyozták azt is, hogy az erőszakos fellépésről nem csak a hatalom képviselőjében tárgyaló MSZMP mond le, hanem a másik két oldal képviselői, illetve az általuk képviselt szervezetek is.

Az MSZMP a tárgyaló személyek mentelmi jogával egyetértett, de hozzáfűzte azon kiegészítését is, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás tilalma a politikai egyeztető tárgyalásokon tanúsított magatartásáért az átmeneti időszak után is illesse meg valamennyi résztvevőt. Részükről merült fel a közszolgálatra vonatkozó, már tervbe vett törvény megalkotásának a vitapontok közé történő felvételének igénye is. Nem tekintették viszont az átmenet problémájának, és mint ilyet a bizottság kompetenciájába sorolandónak, a munkásőrség kérdését. Ezt ugyanis „stratégiai jellege” miatt egy komplex vizsgálati program, egy nemzetvédelmi koncepció keretében javasolták megvitatni, akár egy nemzeti gárda típusú önkéntes fegyveres testületbe történő átszervezés részeként. Az állambiztonsági szolgálat esetében az MSZMP átszervezés helyett a szervezet működésének nyilvános jogi rendezésére, az operatív eszközök alkalmazásának bírói ellenőrzésére, illetve az ehhez szükséges alkotmányos eszközök megteremtésére, az állambiztonsági szolgálat parlamenti kontrolljára kívánta helyezni a hangsúlyt. A fegyveres erőknél, illetve a munkahelyeken működő pártszervezetek szerepének megítélésében az MSZMP véleménye az volt, hogy ez nem képezi részét az erőszakmentes átmenet garanciáinak, ezért e kérdésben a politikai pártok működésének jogi szabályozásával foglalkozó I/3-as bizottság illetékes.

A Harmadik Tárgyalófel részben az EKA, de főként az MSZMP tárgyalási javaslatával értett egyet. Ellenezték a munkásőrség megszüntetésére vonatkozó javaslatokat, de támogatták, hogy garanciákat dolgozzanak ki a munkásőrség közvetlen politikai célú felhasználásával szemben. Az állambiztonsági és a rendőri szervek különválasztása kapcsán nem javasoltak strukturális átalakítást, de támogattak minden olyan javaslatot, amely e szerv parlamenti ellenőrzésére vonatkozik. Egyetértettek a fegyveres erők és a külföldi csapatok békeidőbeli bevetésével szembeni garanciák kidolgozásával, de nem zárták ki rendkívüli állapot esetén a katonaság rendfenntartó tevékenységét. Egyetértettek a fegyveres erők pártirányításának megszüntetésével, de más bizottságokra bízták volna a kérdés megvitatását.

Augusztus közepére tulajdonképpen csak egyes rendőrhatalmági kényszerintézkedések (a rendőrhatalmági felügyelet és kitiltás, valamint szabálysértések miatt alkalmazott elzárás) felfüggesztéséről született megállapodás, továbbá abban, hogy politikai nézetei vagy politikai magatartása miatt senkit sem lehet előnyben vagy hátrányban részesíteni a munkahelyeken.

A tárgyalások során az I/6-os bizottság vitáiban három kérdés kapcsán mutatkoztak a leglényegesebb nézetkülönbségek: a munkásőrség megszüntetése/átalakítása, a fegyveres erők, az állami intézmények, munkahelyek depolitizálása, valamint a szószóló intézménye körül. Az I/6-os bizottság a munkásőrség vonatkozásában még a szeptember 13-i ülésén is csak abban jutott megállapodásra, hogy „a tárgyalófelek bizalomerosztó intézkedésként fogják fel, ha a munkásőrség megszünteti a fegyveres gyakorlatait, a közrend és közbiztonság védelmében való közreműködését, és fegyvereit a Honvédelmi Minisztéri-

um felügyelete alá helyezi.” Ugyanitt sikerült az EKA javaslatára közös álláspontot kialakítani a társadalmi béke megbontására irányuló kísérlet meghatározására.

A politikai egyeztető tárgyalások első szakaszát lezáró 1989. szeptember 18-i megállapodás az I/6-os bizottság munkája nyomán fogadta el a békés átmenet meghatározását, a tárgyalások résztvevői személyes sérthetlenségének biztosítékait, a munkahelyi politikai diszkriminációk tilalmát, a rendőrhatalósági kényszerintézkedések alkalmazásának az átmeneti időszakban történő felfüggesztését<sup>51</sup>. Az I/6-os bizottságtól a tovább folytatandó munka során megegyezést várt a három tárgyalófél olyan, még nyitott kérdésekben, mint a közszerződési törvény, a munkahelyi diszkriminációnak a munka törvénykönyvében történő megtiltása, a munkásörtség átalakításával kapcsolatos kérdések, valamint a politikai kérdések erőszakos megoldásának kizárása. Ezt követően a munkabizottság 1989. november 8-ig még négy ülést tartott. Némiképp eljelentéktelenítette ekkor folytatott munkájukat az a tény, hogy az Igazságügyi Minisztérium 1989. szeptember 22-i keltezéssel véglegesítette alkotmánymódosító javaslatát, amely már tartalmazta a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg birtoklására vonatkozó tilalmat, illetve a fegyveres erők és a rendőrség depolitizálására vonatkozó rendelkezéseket. Amikor pedig 1989. október 11-én utoljára került az I/6-os bizottság napirendjére a munkásörtség kérdése, már nyilván végleges formát öltött a munkásörtség megszüntetéséről szóló azon javaslat, amelyet az Országgyűlés október 20-án, mint a XXX. törvényt fogadott el. Nem volt alaptalan az EKA rezignáltsága: „Ilyen körülmények között aggályosnak tartjuk, hogy a rendkívüli horderejű, már beterjesztett alkotmánymódosítás, az országgyűlési képviselők megválasztására vonatkozó törvényjavaslat stb. megtárgyalása során a konszenzusaink mennyire jutnak érvényre.”

Az I/6-os bizottság az induláskor felvállalhoz képest nem tudta mindenben elérni célját. Ez azzal is magyarázható, hogy a többi politikai munkabizottsághoz képest jóval kisebb mértékben végzett szakjogi munkát. Feladata főként az egypárti hatalmi viszonyok közepette kialakult hatályos jogrendszer politikai és ideológiai egyoldalúságainak felszámolása volt. Az ezekkel kapcsolatos tilalmak felállítását, bizonyos folyamatok, törekvések irányának kizárása szinte negatív jogalkotásává tette tevékenységét. Ugyanakkor a tárgyalások stabil hátterét biztosította azzal, hogy folyamatosan dolgozott a résztvevők sérthetlenségének minél hatékonyabb biztosításán; másrészt nyilvánvalóan társadalomlélektani jelentősége is volt egy olyan bizottság működésének, amely feladatul éppen azt tűzte ki, hogy jogi garanciákkal kizárja egy soha nem tapasztalt demokratikus átalakulási folyamatból az erőszakos megoldásokat.

\* \* \*

Az alkotmánymódosítás időszerű tételeivel, a köztársasági elnöki intézményével és az alkotmánybíróság kérdéseivel foglalkozó I/1-es bizottság munkájának jelentőségét nem elsősorban a két és fél hónap alatt tartott huszonkét ülése jelzi. A jegyzőkönyvek tanúsága szerint az üléseken zajló szakmai viták, érvelések színvonala iránymutató lehetett a többi munkabizottság, de a középszintű politikai egyeztető bizottság számára is. A ki-

<sup>51</sup> Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról (1989. szeptember 18.). MINK ANDRÁS (szerk.): Rendszerváltás. Osiris. Budapest, 2018. 458–164 pp.



egyensúlyozottságra törekvés természetesen elsősorban a bizonytalan politikai jövőnek a függvénye volt, annak, hogy az első szabad választásokat követően bármelyik oldalra is kerüljenek a tárgyalások résztvevői, közjogi értelemben ne lehessen csak győztesekről és csak vesztesekről beszélni. A Habermas-i értelmű „diszkusszív igazságkeresés” során pedig – amint ez a dokumentumokból is kiderül – legújabbkori politikai értékrendszerünk és kultúránk fundamentumának meghatározó elemeit rakták le a párbeszéd részesei, amely politikai minta, mérce lehetett a demokratikus politikai jövő számára is. Jelen tanulmány kereteit meghaladó probléma, hogy a rendszerváltás óta eltelt évtizedek során a politikai élet legkülönbözőbb szereplői miként sáfázkodott az ekkoriban felhalmozott politikai tőkével.

BÉLA RÉVÉSZ

THE IMAGE OF MODERN STATEHOOD DURING NATIONAL  
ROUNDTABLE DISCUSSIONS IN 1989

(Summary)

The Hungarian National Roundtable discussions of June-September 1989 represented a historic opportunity for a negotiated settlement of the people's demands for freedom, human rights, and civil society and the incumbent elites' asking price of guarantees for a sheltered exit from the political arena. With respect to the crucially important details of its political agenda, the NRT was the scene of negotiations between two teams of lawyers. The first was the Independent Lawyers' Forum, which contributed members and advisers to the eight-party Opposition Roundtable. The other consisted of legal experts from the Ministry of Justice who worked for the HSWP delegation, as well as of the politically less consequential „third side” of trade unions and other political interest groups.

The critical difference between these and all previous negotiations over the country's political destiny was that, for the first time in Hungarian history, these took place solely among the native elites rather than between them and the representatives of a foreign power. The outcome was transformation of state, political system and ownership structure by a peaceful transition and the affirmation of timetested national traditions of nonviolent conflict resolution between political adversaries